© THE QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO
2000

REPRODUCED WITH PERMISSION

L'IMPRIMEUR DE LA REINE POUR L'ONTARIO

REPRODUIT AVEC PERMISSION

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

PROVINCIAL HIGHWAY MAINTENANCE

(Section 3.14 1999 Annual Report of the Provincial Auditor)

1st Session, 37th Parliament
49 Elizabeth II

The National Library of Canada has catalogued this publication as follows:

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Provincial highway maintenance (Section 3.14 1999 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Entretien des routes provinciales (Section 3.14, Rapport annuel 1999 du vérificateur provincial).
ISBN 0-7794-0432-7

1. Ontario. Ministry of Transportation--Management--Evaluation. 2. Roads-Ontario--Maintenance and repair. 3. Road construction contracts--Ontario. I. Title. II. Title: Entretien des routes provinciales (Section 3.14, Rapport annuel 1999 du vérificateur provincial).

KEO899.O56 2000 354.76'2439'09713 C00-964029-0E

101-02422/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
December 2000

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

JOHN GERRETSEN
Chair

JOHN CLEARY
Vice-Chair

JOHN HASTINGS

BART MAVES

MARILYN MUSHINSKI

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

RICHARD PATTEN

Tonia Grannum
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE 1

INTRODUCTION 1

AUDIT OBJECTIVES AND SCOPE 1

MEASURING AND REPORTING PROGRAM EFFECTIVENESS 2
- Effectiveness Measures 2
- Committee Hearings 2
  - Performance Measures 3
  - Safety Record 3
- Committee Recommendation 4
  - Monitoring of Maintenance Services (Patrol Function) 5
- Committee Hearings 5
- Committee Recommendation 5

DUE REGARD FOR ECONOMY AND EFFICIENCY 6
- Alternative Service Delivery Options 6
- Committee Hearings 7
  - Blended Approach 7
- Financial Analysis 7
- Committee Hearings 8
  - Assessment Methodologies 9
  - Proposed Provincial Methodology 13
- Committee Recommendations 13
- Maintenance Information System 14
- Committee Hearings 15
- Committee Recommendation 15

COMPLIANCE WITH POLICIES/PROCEDURES AND CONTRACT TERMS 15
- Contract Performance Evaluation 15
- Committee Hearings 16
- Committee Recommendation 17
- Highway Transfers (Pilot Extension) 17
- Committee Hearings 17
- Committee Recommendation 18

MINISTRY RESPONSE TO COMMITTEE REPORT 18

APPENDIX A: Dissenting Opinion of the Ontario Liberal Caucus

PREAMBLE

The Standing Committee on Public Accounts held hearings on Section. 3.14 of the *1999 Annual Report* of the Provincial Auditor on February 24, 2000. This report constitutes the Committee's findings and recommendations on the audit of Provincial Highway Maintenance.

The Committee would like to extend its appreciation to the officials from the Ministry of Transportation who attended these hearings. The supplementary documentation provided by the Ministry to the Committee was useful during the deliberations and in the preparation of this report.

The Standing Committee on Public Accounts acknowledges the assistance provided by the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and Research and Information Services during these hearings.

INTRODUCTION

The Ministry of Transportation sets road safety and maintenance standards, establishes and enforces user safety regulations, and sets policies for the provincial highways network. The Ministry is responsible for the network construction, rehabilitation, maintenance and repairs.

The Ministry has contracted out a number of highway operations and maintenance services over several decades. The Ministry entered into a number of contracts with firms to provide maintenance services for approximately 6,800 kilometres or 30% of the provincial road system by March 31, 1999. It had planned to have outsourcing fully implemented by Spring 2000.

The Committee has endorsed the Provincial Auditor's recommendations in the 1999 audit report on Provincial Highway Maintenance and recommends their implementation. In this Committee report on the February 2000 hearings, the Public Accounts Committee has focused on several main themes. These include the use of alternative service delivery through a blended outsourcing model, assessment of contract savings from outsourcing, private sector accountability/reporting by contractors, the application of highway maintenance and safety standards, and project appraisals.

AUDIT OBJECTIVES AND SCOPE

The audit objectives were to assess whether the Ministry had adequate procedures in place:

- to measure and report on program effectiveness; and
- to ensure that the outsourcing initiative was managed with due regard for economy and efficiency and in compliance with legislation, policies, and contract terms and conditions.

The Auditor concluded that although some performance measures had been developed, the Ministry needed to improve its procedures to measure and report on program effectiveness. The Ministry's procedures were not adequate to ensure that the outsourcing initiative was managed with due regard for economy and efficiency, and in compliance with legislation, policies, and contract terms and conditions.

MEASURING AND REPORTING PROGRAM EFFECTIVENESS

Effectiveness Measures

The Provincial Auditor recommended that the Ministry should implement and monitor performance measures for highway safety improvements for both winter and summer maintenance activities, and gather the necessary information to determine whether its maintenance activities are cost effective in preserving and prolonging the life of the provincial highways.

The Ministry of Transportation's response to the audit indicated that it has implemented a new winter performance measure across the province, which will be used as the basis for the establishment of performance targets. The Ministry's response indicated that the capital rehabilitation of roads and bridges is the dominant factor in prolonging the anticipated service-life of the infrastructure assets. Achievement of a longer service-life of a pavement may indicate an effective rehabilitation strategy that results in the lowest overall life-cycle costs. It is reviewing its maintenance management information system for the development of summer maintenance performance measures. In addition the Ministry is developing an integrated Asset Management Business Framework, which will improve performance prediction tools for the infrastructure management strategies. These tools will permit the Ministry to better measure the effectiveness of its highway preservation strategies.

The audit report addressed safety and the increasing concern over maintenance levels based on data from 1979 on. The Ministry's performance measures did not link maintenance activities to preserving and prolonging the life of the highways.

The Auditor concluded that the Ministry should conduct a province-wide assessment; however, the Ministry did not have sufficient information to complete such a measurement. Therefore, it was not possible to demonstrate that the maintenance activities have resulted in protecting the investment.

Committee Hearings

The Committee addressed the maintenance program, focusing on safety, sustainability, and asset preservation. During the 1990s the Ministry developed effectiveness measures for these program objectives. The Ministry monitors contracts through its audit capability, using periodic reviews, and maintenance co-ordinators provide spot reviews with quality assurance. Ministry staff oversees contract management. This Section of the report addresses maintenance concerns.

The Ministry explained the continuum of activity in maintaining a highway, with reference to preservation maintenance activity, repaving sections, resurfacing and rehabilitation. Performance measures are used to evaluate infrastructure against established Ministry standards. For example, the Ministry uses a pavement index, and bridges and roadway are inspected regularly against established standards.

The Ministry explained that it has used private contractors since the 1970s and affirmed that the private sector has delivered maintenance services to Ministry standards. The Deputy Minister reported that provincial maintenance standards are consistent with the best practices in other jurisdictions in Canada, and that the standards applied to private contractors reflect long-standing Ministry criteria for the maintenance of Ontario's highways.

Performance Measures

The Ministry has developed a system of performance measures around established activities to provide the public with performance standards by class of highway; for example, the average time from a winter storm to achieving bare pavement. The Ministry indicated that it has been successful on winter maintenance standards.

The Ministry explained that an average highway lasts for 15 years. The Deputy Minister noted that the percentage of roads in good condition indicates whether significant capital investment is required over the next five-year period. To maintain a constant capital program, 66% of the capital stock would be in very good condition, through a costed five-year cycle. The capital stock indicator had dropped to below 40% at one point. Since 1995 the Ministry reported that it has had record levels of investment in capital infrastructure.

The Ministry is trying to introduce a new measure - an optimal state of repair number:

> . . . it takes that 66% as 100%. With that investment, we've [Ministry] moved from 59% now to 81%. So 81% of the highways in Ontario are close to being in an optimal state of repair. We've made tremendous gains.
>
> . . . On the old measure it would have been 54%. We've made tremendous gains that are quite evident. We've used the pavement index and other things to let us know where to invest in terms of highways that don't need more capital infusion in the next five years.

Safety Record

The Committee questioned the Ministry about concerns that certain communities, particularly those in northern Ontario, have road maintenance and safety problems. The Committee enquired about any documentation that the alternate

service delivery system, whether managed outsourcing or area maintenance contracts, compromised safety on public highways. Prior to adopting the blended model, the Ministry had researched comparable jurisdictions and concluded that there is no evidence that safety would be compromised on Ontario highways through outsourcing. The Ministry indicated that highway safety is the number one priority, and that maintenance standards have not been reduced. During the hearings, the Ministry stated that the objective that Ontario place in the top ten safest jurisdictions in North America has been achieved.

According to the Ministry of Transportation's Director for the Northern Region, suggestions that fatal collisions have been unusually high this winter in northern Ontario, or that these fatal collisions can be linked to the Ministry's outsourcing of highway maintenance are not accurate. According to the Director:

> Our collision statistics tell us [Ministry] that, on a provincial basis, the total number of fatal collisions has fallen significantly over the past 10 years, by nearly half. In northern Ontario, there has also been a decline in fatal collisions. For example, in the late 1980s we experienced as many as 120 fatal collisions in a single year. In recent years, the total has been in the 70s, which clearly demonstrates a downward trend . ..
>
> The majority of fatal collisions in northern Ontario occur during the summer months, and they have been declining over the past 15 years. The total number of winter-month fatal collisions over the last 15 years has been essentially flat-lined; however, since 1993 there has been a general downward trend in winter fatal collisions as well. Our statistics also tell us that there is no relationship between fatal collisions and the outsourcing of winter highway maintenance. In fact, we found that thus far this winter, those areas of northern Ontario that have been outsourced have not experienced an increase in fatal collisions in comparison to those areas still serviced by MTO staff.

Committee Recommendation

The Committee is in agreement that the Ministry's maintenance standards must be maintained in the delivery of provincial highway transportation, regardless of the service delivery model.

The Committee acknowledges that the Ministry, through recent investments, has moved closer to an optimal state of repair. To maintain the substantial investments made on provincial highways, it is necessary to report on the state of

repair attained, in terms of the longevity of the highway network and with reference to overall costs (fiscal 1999 and 2000).

The Committee expressed concern about the implications of deferred repairs and the long-term cumulative impact on the provincial highway infrastructure.

The Committee therefore recommends that:

> **1. The Ministry of Transportation should report on its province-wide highway assessment to determine whether the maintenance program is meeting its goal of preserving and prolonging the life of the provincial highway network. This report should include the cost of restoring the network to the 1979 assessment level of 60% of the system with a good condition rating.**

Monitoring of Maintenance Services (Patrol Function)

Highway patrolling is an essential component in highway maintenance. The Deputy Minister described the patrol function under outsourcing:

- Managed Outsource: It involves Ministry staff managing and directing highway maintenance operations with contractors supplying equipment and staff to perform specific functions. Ministry staff patrol highways to determine when maintenance is required and to follow-up to ensure that work has been performed to standards.
- Area Maintenance Contracts: The contractors assume all responsibility for maintenance within a specific geographic area. The Ministry monitors their work to ensure that standards are met.

The Ministry responded in 1999 that the staffing levels and patrol zones are appropriate and that they provide quality assurance and maintenance co-ordination for contractors.

Committee Hearings

Some Committee Members expressed concern over the ability of patrols to carry out their surveillance responsibilities and in turn for the crews to deliver the required road safety levels and general maintenance standards. Some Committee Members commented that some patrol areas are large and difficult to monitor, given variable northern weather conditions over a given patrol shift. The Ministry confirmed that the patrols have been changed in configuration and that their average length has been increased slightly.

Committee Recommendation

The highway monitoring function is a key tool at the Ministry's disposal to ensure that the highway infrastructure meets Ministry standards. Highway safety is a main priority and maintenance standards are checked through the regular patrols.

This surveillance function helps to ensure that contractors maintain the highway system to provincial standards.

Some Committee Members have suggested that the patrol function has weaknesses and that upgrades may be required to ensure that provincial safety standards are met on a consistent basis and that contractors are in compliance with the terms of their contracts.

The Committee therefore recommends that:

> **2. The Ministry of Transportation should report to the Committee on its highway monitoring activities and their effectiveness in ensuring that minimum standards of highway safety and contractor performance expectations are achieved.**

DUE REGARD FOR ECONOMY AND EFFICIENCY

Alternative Service Delivery Options

The Ministry analysed several options for the delivery of road maintenance services including outsourcing. It was decided to use the following delivery methods:

- Managed Outsourcing Contracts (MO) - maintenance services would be contracted out and the Ministry would retain management responsibility.
- Area Maintenance Contracts (AMC) - a contractor would assume the responsibility for all maintenance operations and the Ministry would monitor the contractor's work.

A detailed cost analysis and risk assessment was done for each of the delivery methods. The Auditor compared the potential savings of the alternative service delivery methods against the Ministry's current direct delivery method. The Ministry's business case showed that higher risks were associated with area maintenance contracts (AMCs) and overall, managed outsourcing (MO) had the potential for greatest savings and was the least risky option.

The Ministry plans indicated that by the Spring 2000 nearly two thirds of the province's highways would be maintained using AMCs and the remainder using the managed outsourcing alternative. The Auditor recommended that to ensure that the maximum benefits are realised from the outsourcing initiative, the Ministry should evaluate each contract to determine which outsourcing method provides the taxpayer with the greatest actual savings and revise the implementation strategy where necessary.

The Ministry's experience with AMCs and MO concepts resulted in a refined outsourcing model. According to the Ministry, the revised plan uses a combination of both AMCs and MOs in a blended approach. This offers several advantages over the one-concept strategy suggested in the original business case. Among the more significant demonstrated advantages is the ability to ensure

greater competition, match contracts to local market conditions, allow greater industry participation and permit future flexibility in modifying contract areas and types. The blended approach also lowers risk levels relative to either alternative used on its own and will provide greater savings than either AMC or MO alternatives alone.

The Auditor explained that outsourcing has been practised for a long time in Ontario; however, there was a dramatic shift in 1995 to AMCs. It was this move to the new methodology that was addressed in the 1999 report.

Committee Hearings

Blended Approach

At the time of the hearings, approximately 85% of the highway network was maintained by the private sector and by July 31, 2000, almost the complete network will be maintained under this blended approach.

The Committee asked for elaboration on the blended approach, specifically on savings. Cases were identified in which the tendered cost exceeded Ministry costs. The Ministry responded that safety standards have been maintained and that it would not award contracts above Ministry estimates.

Advantages

The Ministry began with one pilot, an area maintenance contract, and three sub-areas. The objective was to allow smaller contractors to participate, also permitting for the efficiencies of larger contracts in the AMCs. According to the Ministry, the blended approach has assured safety standards, and has provided savings. In the changing economy and market conditions, it enables the Ministry to select the more favourable outsourcing option.

Financial Analysis

In October 1996 the Ministry's business case was approved by the Management Board of Cabinet for the highway maintenance-outsourcing plan. The Ministry's implementation plan was divided into two phases:

- Phase one was to implement a pilot area maintenance contract (AMC) followed by an AMC and a managed outsourcing (MO) contract in each region of the province. By August 31, 1997, the Ministry was to report to Management Board of Cabinet on the costs and benefits of each awarded contract before proceeding with phase two.
- Phase two would be to carry on with either AMCs or MOs, whichever yielded the greatest benefit in phase one. The Ministry reported to the Management Board of Cabinet that the effective implementation of the outsourcing initiative would result in estimated cost savings of 5%, when fully implemented.

Contracts were awarded in five areas including the Chatham pilot district. The estimated savings in the pilot district were $900,000, but the Ministry could not provide the necessary detailed documentation to support this calculation. The Auditor reviewed the other four AMC contracts that were awarded during the 1998/99 fiscal year, and noted a number of costs which were included in the Ministry's estimates that required either adjustment or updating. Specifically, the Ministry based overhead costs for the two districts on 1995/96 data, whereas 1997/98 data were used to calculate the overhead costs for the other two districts. The Ministry also included, in its estimated savings, imputed financing charges on the purchase of equipment. However, the Ministry did not consider the financing costs for all government cash flows, including cash flows to outsourcing contractors.

The Auditor indicated that if all of these costs were factored out of the Ministry's estimates, outsourcing would result in estimated losses on three of the four contracts. The Auditor concluded that despite certain one-time savings, for example, the sale and lease of equipment, outsourcing might ultimately result in a significant increase in the cost of highway maintenance. Based on the Auditor's calculations, the Ministry has not achieved the estimated 5% savings on these four contracts. Since these contracts represent almost 20% of the provincial highway network, future contracts will require significantly higher savings in order to achieve the overall 5% savings necessary for the effective implementation of the outsourcing initiative. An evaluation of actual savings is important to determine if projected savings from outsourcing highway maintenance services have materialised as anticipated.

The Auditor recommended that to ensure that the outsourcing initiative actually results in better value for money for the taxpayer, the Ministry should reassess the estimated savings for the contracts awarded prior to renewal and modify its service delivery approach accordingly. Also, it should review its business case methodology for service delivery to ensure that outsourcing is in fact beneficial to the taxpayer.

The Ministry explained that the financing costs for capital equipment, for example, should be included in the estimates of the cost to government for in-house delivery. The Ministry agreed with the Auditor's recommendations and indicated that estimated cost savings will be reassessed prior to the renewal of contracts, and the Ministry will continuously review its business case methodology for service delivery. The Ministry pointed out that savings associated with subsequent awards indicate that the Ministry's savings target for the complete outsourcing initiative is likely achievable.

Committee Hearings

The Committee dedicated a significant part of the hearings to the Auditor's evaluation of savings from outsourcing. At issue is the variance in the assessments of savings conducted by the Ministry and the Auditor. The Committee questioned the Ministry on its rationale for proceeding with the alternative service delivery model.

The Committee enquired about the estimated savings in the Chatham pilot district of $900,000, which the Ministry could not document. The Deputy Minister acknowledged that it was not possible to provide the detailed documentation and that attention was required on record keeping. The Ministry provided the Auditor with the contract bid price, but could not provide a breakdown of the savings estimate. The financial summary tables were insufficient during the audit to tie the numbers to the $900,000 as the Chatham pilot worksheets were not available. This was not the case with the four other contracts. The Auditor indicated that this information was required to substantiate the actual savings.

The Committee requested supplementary information on the extension of the Chatham Area Maintenance Contract. The Ministry provided the following response to the Committee's request for documentation on the $900,000 savings.

> The government savings in the Chatham highway maintenance outsourcing initiative reflect the difference between the estimated cost of the internal provision of the service as compared to the contract costs. The Ministry wishes to maintain the costs of internal service confidential for commercial reasons. Their disclosure will prejudice the economic interests of the Ministry by providing a target for future bids, and thereby eliminating the competitive bidding process and preventing the government from getting the best value for the taxpayers' dollars. Beyond the estimated savings already provided, the Ministry is therefore constrained in providing additional details.

The Ministry stated that it had evaluated the pilot project on an ongoing basis during the project, rather than through a formal evaluation upon completion.

The Ministry indicated that during the current year it will perform a detailed evaluation of the savings from the Chatham outsourcing contract. Savings for the first 3.5 years of the Chatham Area Maintenance contract are included in the overall Ministry savings estimate of 7.83%.

Assessment Methodologies

This section of the report provides an overview of the commentary during the hearings on the methodologies used by the Provincial Auditor and the Ministry of Transportation. The Ministry of Finance is presently developing a provincial assessment methodology for application to all provincial ministries.

Auditor's Methodology

The Auditor addressed the issue of the potential savings from outsourcing and the possibility of significant increases in maintenance costs over the long-term. According to the Auditor, there was agreement with the Ministry over the cost elements; however, the differences existed in the amounts.

The Auditor explained the concerns over financing costs at the hearings:

> . . . the financing costs are normally based on cash flows. We found that the assumption that was made by the Ministry was that if highway maintenance were to be done by the Ministry over the term of the contract under discussion, which was three and a half years, the Ministry had, firstly, taken in all the proceeds on disposal or leasing the facilities and the equipment to the contractors who were taking over to determine whether there would be a benefit from the outsourcing, but at the same time had made the assumption that virtually on day one of the contract term the Ministry itself would have to spend $13.8 million on equipment, and made then the further assumption that because they didn't have to do that if they outsourced, they would have 5.3% interest on that $13.8 million [vehicle replacement cost] as a saving over the term of the contract if they did it in-house. That's what we disputed. We did not see the necessity for this, because we found and agreed with the Ministry on the inclusion of about $4 million worth of equipment costs, renewing the existing equipment over the term of the contract.

The Provincial Auditor was not in agreement on equipment maintenance. On financing costs, the Auditor concluded that they should have been applied to the total cash flow difference between the two approaches, which was approximately $300,000, rather than $13.8 million. The Ministry agreed to reassess these figures, with the exception of the calculation on the financing costs on capital.

Ministry's Methodology

The Ministry reported that it has responded to the Auditor's findings and recommendations by determining which outsourcing method provides the greatest actual saving and then revising the strategy accordingly; reviewing the current tendering practices to ensure that excessive costs are not incurred; evaluating all contractors upon completion of existing contracts before new ones are awarded. The Ministry indicated that it has experience in tendering and awarding contracts and that it has exceeded the 5% savings indicated in the initiatives, regardless of the methodology applied. The Ministry is at 85% outsourcing, up from the 20% at the time of the audit, and it is achieving the savings initially identified in the Ministry business case.

The Committee questioned whether there were real savings or only estimates. According to the Deputy Minister, the Ministry is clear on the costs and is of the opinion that it has prima facie evidence of the savings on every contract. It was acknowledged that there is a dispute about the methodology used, but the

Ministry indicated that it knows the project costs as they are based on the bid prices.

The Deputy Minister explained that the area of contention is over indirect costs in the accounting and cost methodology, centred on the financing of capital equipment. The Ministry stated that the Auditor concluded that the Ministry was using overhead data that was out of date and the main issue was the application of the cost-of-financing data with respect to the financing of capital equipment. Subsequently the Ministry obtained current information and appropriate overhead data. The Ministry has recalculated saving totals at the point of 85% outsourcing, and there is approximately 1% difference in savings applying the Auditor's and Ministry's methodology. In each case savings exceeded 5%, according to the Ministry.

The Ministry provided the following statement on the savings realised:

> The Provincial Auditor was looking at a circumstance where we had around 20% outsourced. Irrespective of the methodology used, we are confident that at 85% we have saved over the 5%. We also believe that by using this approach--the number of companies across the province which have bid, the opportunities we have for small companies to bid and give us good prices and efficiency, the opportunities for companies to become larger and provide more management services--we are very confident that we are creating, by the procurement and tendering processes we're using, the kind of competition and competitive environment that will lead to continued cost savings.

The Committee asked for documentation with evidence of the savings. The Ministry explained that its response would be limited by the fact that some information is confidential and commercial intelligence is a constraint. The following table indicates estimated savings of 6.56%, based on the adjustments recommended by the Provincial Auditor.

Highway Maintenance Outsourcing Savings for Contracts Awarded prior to March 1 2000*

Annual Savings to Government

	Annual ($000,000)	Percent Savings
Total MTO estimate of Government costs	106.509	
Total Contractor Bid Prices	98.174	
Savings to Gov't	8.335**	7.83 %

** This number reflects adjustments based on comments made by the Provincial Auditor and acknowledged by MTO as appropriate.

If the Ministry's understanding of all adjustments pursuant to the 1999 Provincial Auditor's Report are carried forward, the savings to government would be reduced as follows:

	Annual ($000,000)	Percent Savings
Savings to Government (from above)	8.335	
Subtraction for Cost of Capital	(1.020)	
Other issues (e.g. overhead rates and other minor calculation differences)	(0.430)	
Resultant Savings Estimate per Follow-through of Audit Adjustments	6.885	6.56%

One-time savings have not been included in the above figures.

Savings/Costs estimates in this section refer to the outsourcing in the following areas: Chatham (AMC), Sault Ste. Marie (MO), Kenora (MO), New Liskeard (AMC), Ottawa/Kingston (AMC), Bancroft/Port Hope (AMC), London (AMC), Sudbury (AMC), Toronto East (AMC), Barrie (AMC), Bancroft/Peterborough (AMC), North Bay (AMC), Thunder Bay (AMC), Niagara/Mississauga (AMC).

*This information was prepared by the Ministry of Transportation for the Standing Committee on Public Accounts, dated March 10, 2000.

The Ministry indicated that it believed that it was using an appropriate methodology for the financing of capital equipment, which entails issues of

ownership, maintenance, depreciating and replacement. According to the Ministry, it has updated information in these areas and it is meeting the commitment to save the 5%, irrespective of the methodology used. The Ministry concluded that the results have been positive and that it will proceed with the negotiation of new outsourcing contracts.

Proposed Provincial Methodology

The Ministry of Finance is in the process of developing a government policy to resolve the methodological argument over the financing of such projects. The Ministry of Transportation informed Legislative Research and Information Services on July 11, 2000 that the Ministry of Finance and the Management Board Secretariat are in the process of defining the use of cost of capital in business case development. The Deputy Minister pointed out that this is a government-wide issue.

Committee Recommendations

The Committee has concluded that the proposed Ministry of Finance methodology will help to resolve the discrepancy between the Ministry and the Office on the Provincial Auditor on the actual savings realised through the outsourcing projects. The pilot contract and the four contracts, following their first full year of operation, would therefore be subject to financial analyses using this new methodology.

The standardised provincial methodology would provide the Committee and the Provincial Auditor with the following information:

- Ministry assessment of contract savings from outsourcing for the Chatham pilot contract and the four contracts; and
- changes in overall highway maintenance costs for the fiscal years 1999 and 2000, attributable to outsourcing.

In a letter to the Committee from the Ministry of Finance, dated September 5, 2000, the Office the Controller confirmed that an inter-ministry committee has been established to review and consult on the formalisation of the Directive on "Costing and Pricing of Government Services". The Provincial Controller explained that the Directive under review is to provide direction on the use of the cost of capital in business case development. The Directive is to be published in approximately nine months (May 2001).

The Committee therefore recommends that:

> **3. The preparation of the Directive on Costing and Pricing of Government Services is a high priority item and should be finalised as soon as possible in 2001.**

The Committee has acknowledged that the Ministry's primary objective in the outsourcing initiative is to realise savings. On this basis, the Committee asked the

Ministry to review all contracts and report back on actual savings, while protecting the identity of these contractors.

The Committee therefore recommends that:

> **4. The Ministry of Transportation should report to the Standing Committee on Public Accounts on the overall highway maintenance costs for the last two fiscal years, including the reductions in overhead achieved through outsourcing. The analysis should address the actual savings achieved from outsourcing the pilot contract, scheduled to end on April 30, 2000, and the four contracts at the end of their first year of operation. The proposed provincial methodology should be incorporated in the analysis, pending the finalisation of the Directive on the Costing and Pricing of Government Services.**
>
> **5. The Ministry of Transportation should provide an analysis of the difference in aggregate highway maintenance costs between fiscal 1999 and fiscal 2000, indicating any reductions in overhead achieved through outsourcing. The Ministry should take into account the provisions of the Directive on the Costing and Pricing of Government Services.**

Maintenance Information System

The Ministry's District Direct Input System (DDIS) is used to record maintenance information. It includes information on labour, materials and equipment. The system's manual notes that one of the most important requirements of an effective system for managing the highway maintenance program is the reporting of accurate and meaningful data. The Ministry intends to use the system's information to prepare its estimate of maintenance costs to be used when evaluating future bids, including bids from the incumbent contractor.

The information will be entered directly by the contractors. The Auditor found that procedures were not in place requiring Ministry staff to verify the accuracy and completeness of the information provided by the contractors. Ministry staff generally followed up on large variances between contractor information and historical information.

The Provincial Auditor recommended that to ensure that the District Direct Input System provides accurate and complete information for management decision making, the Ministry should establish procedures, such as periodic on-site verification by existing employees, to obtain the necessary assurance that information submitted by contractors is reliable.

In response, the Ministry indicated that it is in agreement with the importance of accurate information to manage the highway maintenance program and maintains that monitoring the computer input by contractors of maintenance information is being carried out. The Ministry will, however, create a more formalised process

that will include periodic reviews to ensure that DDIS input appropriately reflects the work being done.

Committee Hearings

The Committee enquired about the reporting mechanism standards and contract monitoring under DDIS. The Ministry indicated that it has a new system for record keeping with revised standardised diaries for all Ministry employees with a work-order record system. Initially the Ministry had collected information informally, without standardised reporting.

The new system includes periodic reviews of area maintenance contracts. Staff has been trained on this system, ensuring that records are maintained on a consistent basis across the province. The Ministry is developing a formal central registry with an appraisal system for contractors, similar to the system for the major outsource component on the capital side.

Through the DDIS. the Ministry is now receiving biweekly updates based on the contractors' data that is formally tracked on a regular basis, with a program of audits. Area maintenance co-ordinators are responsible for the verification of this information. In MOs, the Ministry is directly responsible for data entry into the DDIS.

Committee Recommendation

The Committee acknowledges the importance of comprehensive record keeping through DDIS in the broader accountability structure. The operational success of the DDIS system is dependent upon ongoing evaluation to ensure effectiveness, based on accurate and complete information for management decision making. On-site verification is necessary to obtain assurance that the information submitted by contractors is reliable.

The Committee therefore recommends that:

> **6. The Ministry of Transportation should provide the Standing Committee on Public Accounts with a report on the operation of the Direct Data Input System for the current fiscal year.**

COMPLIANCE WITH POLICIES/PROCEDURES AND CONTRACT TERMS

Contract Performance Evaluation

Ministry policy requires the preparation of a formal evaluation at the completion of a contract to ensure that it has received the best value for the money expended and that the contractor's performance was satisfactory. Since none of the area maintenance contracts had been completed, there were no evaluations for review. However, in one district where managed outsourcing contracts had been completed, the Auditor noted that subsequent contracts were awarded without

consideration given to the past performance of the contractors. The most current contract performance evaluations on file were done in 1997.

The Provincial Auditor recommended that to ensure that only competent contractors are selected and that the best value for the funds expended is received, the Ministry should formally evaluate all contractors upon completion of maintenance service contracts and before awarding subsequent contracts. In addition, the Ministry should develop a system to allow regions to share information regarding a contractor's past performance.

The Ministry indicated that it is considering a review of the Maintenance Contractors' Performance Appraisal System for all maintenance contracts along with a pre-qualification system for major maintenance work (similar to construction pre-qualification). Under a maintenance pre-qualification system, poor performance could result in a reduced rating and ability to bid on Ministry maintenance contracts. Ministry policy requires Maintenance Contractors' Performance Appraisals to be performed on maintenance contractors. Those who perform in an unsatisfactory manner may be prohibited from bidding on any Ministry contracts for a period of time. A system to compile a provincial database on maintenance contractor appraisals is being considered.

Committee Hearings

According to the Ministry, several provisions have been introduced to ensure that standards are met, by providing contractors with exact criteria at the tendering stage. These procedures verify that contractors are financially and technically qualified to ensure contract success, with attention to all parameters including public safety. For example, the Ministry has taken the following steps to ensure standards in contracts:

> . . . [establishing] the right standards, which we [the Ministry] believe we have, if those standards are well and clearly described in a contract, if you have a system that properly screens and looks at the technical competence of your contractors and the contractors therefore are monitored on the spot with audits by individuals who have a responsibility for quality assurance, and that information is collected and used, penalties are in place in the contract for any abuse . . .

The Deputy Minister reported that provincial maintenance standards are consistent with the best practices in other jurisdictions in Canada, and that the standards that private contractors must achieve reflect long-standing Ministry standards governing the maintenance of Ontario's highways. A contract standard violation results in financial penalties, and there is a comprehensive verification monitoring program and a strict enforcement code. Contracts can be cancelled in cases of non-compliance and sanctions are imposed on future bidding.

On the completion of a project, Ministry policy requires performance appraisals for maintenance contractors. The proposed maintenance contractor's performance appraisal system will be used to track contractors, particularly at the pre-qualification stage.

The Ministry explained the role of standards to ensure accountability through contractors:

> The standards are our foundation for this whole quality assurance sense . . . We have excellent capability to translate standards into contract language to make sure that the contractors fully and absolutely understand the standards. We have management information systems that allow and require them in the contract to provide us with the information we need on records. We have ways of verifying that. We have ways of monitoring that. We have requirements that they do the work in accordance with the contract they sign and we have quality assurance techniques to make sure we can oversee to our responsibility that they are indeed doing what they contracted to do.

Committee Recommendation

The Committee has concluded that Contractor Performance Appraisals are required on outsourcing contracts upon completion to ensure value for money.

The Committee therefore recommends that:

> **7. The Ministry of Transportation should prepare a Contractor Performance Appraisal for all outsourcing contracts upon completion. An appraisal document must be taken into consideration in the process of selecting and awarding a subsequent outsourcing contract.**

Highway Transfers (Pilot Extension)

The Provincial Auditor recommended that to maximise the benefits of the outsourcing initiative, the Ministry should consider not exercising the two-year option on the pilot area maintenance contract and either re-tender or switch to an alternative delivery method that is more cost effective.

Committee Hearings

The Committee asked for information on the assessment/review process conducted on the Chatham pilot project, prior to granting the two-year renewal. The Ministry responded that it looked at the quality of the service provided and it concluded that the quality of service was excellent, and that the Ministry

standards had been met. The Assistant Deputy Minister of Operations explained that the contract was renewed on the basis of the work being completed to standard, and in certain areas standards were exceeded.

The Ministry provided the following supplementary information on the contract extension:

> The two-year extension to the Chatham Area Maintenance Contract runs from May 1, 2000 to April 30, 2002. The contract calls for a lump sum payment $5,246,821 for the first year of the extension and an increase in the second year of 1.7% for inflation. The terms for extension were detailed in the original Request for Proposal.
>
> All other terms and conditions for maintenance of Provincial highways in the original Area Maintenance Contract remain essentially unchanged, with the exception of the decrease in the total number of kilometres (due to highway transfers).

Committee Recommendation

The Committee has concluded that an internal review of the pilot project is necessary, in compliance with Ministry policy, to ensure value for the money, and more specifically that the contractor's performance was satisfactory. The review of a firm's overall performance is essential information for a contract extension decision.

The Committee therefore recommends that:

> **8. The Ministry of Transportation should provide the Standing Committee on Public Accounts with details on the decision to renew the Chatham pilot project.**

MINISTRY RESPONSE TO COMMITTEE REPORT

The Standing Committee on Public Accounts requests that the Ministry of Transportation provide a comprehensive response to this Committee report to the Committee Clerk within one hundred and twenty days of the tabling of this document.

APPENDIX A

DISSENTING OPINION OF THE ONTARIO LIBERAL CAUCUS

Please accept this dissenting opinion, on behalf of Dalton McGuinty and the Ontario Liberal caucus, to the Provincial Highway Maintenance report prepared for the Standing Committee on Public Accounts.

We have several concerns regarding the committee's findings with regard to this issue. I will outline them as best I can using the issues raised in the report itself.

MEASURING AND REPORTING PROGRAM EFFECTIVENESS

The Deputy Minister of Transportation stated during Committee Hearings that "provincial maintenance standards are consistent with the best practices in other jurisdictions in Canada, and that the standards applied to private contractors reflect long-standing Ministry criteria for the maintenance of Ontario's highways" (Page 3 - Report.) She went on to state that, "The Ministry...had been successful on winter maintenance standards." However, later in the report, on Page 5, the, "Ministry confirmed that the patrols have been changed in configuration and that their average length has been increased slightly." Ministry insistence that standards have not decreased appear to be incorrect. The experience in Northern Ontario and other districts which now have expanded patrol areas has been a slower and inconsistent reaction time to inclement weather conditions by private contractors with both AMCs and MOs. There are concerns in the public, and Ontario Liberals share those concerns, that reductions in Ministry staff and the fact that private contractors are only on call and not at the Ministry garage have created this slower reaction time. The Ministry's public insistence of no reductions in maintenance standards continues to ring hollow.

We have concerns about a plan by the Ministry of Transportation, discussed during Committee Hearings, to introduce a new measure - an optimal state of repair number that, "takes 66% [roads in good condition] as 100%," in that we believe that this new measure will be used by Ministry officials to create the false impression with the public that the state of Ontario's roads are in much better condition than they actually are.

We dispute the report given at Committee by the Ministry of Transportation's Director for the Northern Region that fatal collisions were not unusually high last winter in northern Ontario, or that fatal collisions could not be linked to the Ministry's outsourcing of highway maintenance. His report that the fatal collision rate had decreased since the 1980s overall fails to take into account several factors which have generally contributed to such lower rates, such as improved driver behaviour and seat belt use. The general trend downward he quotes would seem to have little or nothing to do with the trend toward privatization of road maintenance. His information did not include up-to-date information on the winter of 1999/2000, a mild winter by all accounts, in which the fatal collision

rate in Northwestern Ontario alone had climbed to 14 by the end of January 2000. With AMCs and MOs now fully implemented in Northwestern Ontario in mid-2000, we are only beginning to realize the impact of the program in practical terms in my part of the province.

In addition, the Ministry has not conducted a province-wide highway assessment to determine whether the maintenance program is meetings its goal of preserving and prolonging the life of the provincial highway network, especially in northern Ontario.

We disagree with Committee recommendation #2 in that it doesn't go far enough in ensuring that the Ministry of Transportation must prove that its highway monitoring activities and their effectiveness in ensuring that standards of highway safety and contractor performance expectations are achieved. The Ministry is merely asked to report to the Committee on its activities. The Ministry must be willing to conduct independent and fair audits of all contracts on a regular basis to ensure that standards are being met and we believe they must set up such a clear and transparent monitoring program to ensure that. We are not convinced that the Ministry is committed to ensuring that strict monitoring takes place, and instead is choosing to rely on the "good will" of private contractors.

DUE REGARD FOR ECONOMY AND EFFICIENCY

We fully agree with the Auditor's assessment that the Ministry has not achieved 5% savings on four contracts audited in his 1999 report. In fact, since these contracts represent almost 20% of the provincial highway network, we agree that future contracts will require significantly higher savings in order to achieve the overall 5% savings necessary for the effective implementation of the outsourcing initiative. The Ministry failed to adequately respond to these findings during Committee, only insisting that the financing costs for capital equipment, for example, should be included in the estimates of the cost to government for in-house delivery, which by and large, is no longer occurring.

We are particularly concerned about the Ministry's failure to provide a detailed documentation of the estimated savings in the Chatham pilot district, which were said to be $900,000. The Ministry stated that, "The government savings in the Chatham highway maintenance outsourcing initiative reflect the difference between the estimated cost of the internal provision of the service as compared to the contract costs. The Ministry wishes to maintain the costs of internal service confidential for commercial reasons." This statement is extraordinary because it gives the Ministry the ability to fail to disclose in any accredited way the actual cost savings of the privatization program. This is an unacceptable

position, especially considering the conflict between the Provincial Auditor and the Ministry in terms of accounting for savings.

PROPOSED PROVINCIAL METHODOLOGY

The Ministry of Finance is in the process of developing a government policy to resolve the methodological argument over the financing of all government contracts. The report states that the, "Committee has concluded that the proposed Ministry of Finance methodology will help to resolve the discrepancy between the Ministry and the Office of the Provincial Auditor on the actual savings realised through the outsourcing projects." We disagree with this statement. We have little hope that the discrepancy will be resolved, in light of the fact that the Ministry has stated that it will not document the estimated costs of the internal provision of services to prove that estimated savings have been achieved. In addition, we continue to agree with the Auditor that the financing costs of capital should be included in Ministry calculations and we suspect that the Directive on Costing and Pricing of Government Services will not give the Ministry adequate direction to ensure that financing costs are calculated properly.

COMPLIANCE WITH POLICIES/PROCEDURES AND CONTRACT TERMS

The Auditor noted that in one district where managed outsourcing contracts had been completed, subsequent contracts were awarded without consideration given to the past performance of the contractors. The most current contract performance evaluations on file were done in 1997.

Page 16 of the Report states: "The Auditor recommended that to ensure that only competent contractors are selected and that the best value for the funds expended is received, the Ministry should formally evaluate all contractors upon completion of maintenance service contracts and before awarding subsequent contracts. In addition, the Ministry should develop a system to allow regions to share information regarding a contractor's past performance." We fully agree with these recommendations. However, the Committee simply recommended that the Ministry, "prepare a Contractor Performance Appraisal for all outsourcing contracts upon completion." The Committee did not specify some of the important conditions of such a C.P.A. program, which were outlined by the Ministry as considerations, such as a provincial database on maintenance contractors appraisals. In addition, it is inadequate that an appraisal document must only be taken into consideration in the process of selecting and awarding a subsequent outsourcing contract. Private contractors who fail to meet the standards outlined in a Contractor Performance Appraisal **must** see their ability to bid and receive subsequent maintenance contracts greatly affected. The Ministry has indicated that they are considering a policy whereby those who

perform in an unsatisfactory manner may be prohibited from bidding on any Ministry contracts for a period of time. I recommend that those who perform in an unsatisfactory manner **must** be prohibited from bidding on any contracts for a period of time. In addition, poor performance **must** result in a reduced rating and ability to bid on Ministry contracts.

We are also concerned that private contractors have shown an unwillingness to perform over and above the minimum standards as outlined in Ministry contracts, without charging great amounts to the Ministry for additional compensation. An example of these costs would be purchasing additional salt for highways during a major snowstorm. These additional costs were formerly and frequently absorbed by Ministry officials at little cost. We suspect that these additional costs, if incurred, are adding unexpected increases to the overall costs of the program. But more disturbing is that reluctance to incur additional costs on the part of private contractors, who are in compliance with contract specifications, is compromising the quality and the safety of the roads for which they are providing service. In my region of the province, we continue to experience road closures due to inclement weather and the failure of many private contractors, sometimes under Ministry direction, to be pro-active in terms of winter highway maintenance. These frequent road closures, which seem to be increasing in recent years, continue to cause a great amount of inconvenience to local residents and have a negative impact on the economy of Northwestern Ontario.

IN CONCLUSION

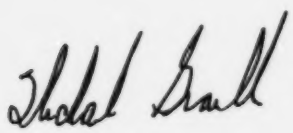
The Ministry frequently failed to prove its case to the Committee on a variety of matters, only insisting that standards were still being met and that savings were being achieved. Most disturbing was their inability to provide the Committee with evidence that estimated savings had been achieved largely because it was unwilling to publicly reveal the costs of internal service delivery. This fact gives the Ministry the freedom to insist that promised savings are being achieved, without any need to document that publicly. In addition, the Auditor's disagreement with the accounting practices of the Ministry with regard to financing costs of capital continues to be a big concern. We do not believe that the Ministry of Finance proposed Directive on Costing and Pricing of Government Services will resolve this matter in any significant way. As a result, we will continue to have two conflicting opinions as to the actual costs of this privatization scheme.

What's become very clear is that the government's movement towards full privatization of highway maintenance is not achieving the estimated savings promised of 5%. In fact, we have learned that this program may ultimately cost the taxpayers far more. In addition, the quality of our highways may be compromised as a result of this government's determination to proceed with this

privatization scheme. The program is proceeding full speed ahead under a cloak of suspicion, a cloak which the Ministry seems determined to maintain.

We continue to believe that an independent review and audit of all Area Maintenance and Managed Outsourcing Contracts that have been signed between the Ministry of Transportation and private sector companies must be held immediately. This government and this Ministry simply cannot be trusted when they say that private maintenance contracts are achieving their promised savings without compromising public safety and road quality.

Sincerely,



Michael Gravelle, M.P.P.
Thunder Bay-Superior North

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

ENTRETIEN DES ROUTES PROVINCIALES

(Section 3.14, Rapport annuel 1999 du vérifcateur provincial)

1re session, 37e législature
49 Elizabeth II

La Bibliothèque nationale du Canada a catalogué cette publication de la façon suivante:

Ontario. Assemblée legislative. Comité permanent des comptes publics
Entretien des routes provinciales (Section 3.14, Rapport annuel 1999 du vérificateur provincial)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Provincial highway maintenance (Section 3.14 1999 Annual report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-0432-7

1.Ontario. Ministère des transports--Gestion--Évaluation. 2. Routes--Ontario--Entretien et réparations. 3. Routes--Contrats de construction--Ontario. I. Titre. II. Titre: Provincial highway maintenance (Section 3.14 1999 Annual report of the Provincial Auditor)

KEO899.O56 2000 354.76'2439'09713 C00-964029-0F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Décembre 2000

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

JOHN GERRETSEN
Président

JOHN CLEARY
Vice-président

JOHN HASTINGS	SHELLEY MARTEL
BART MAVES	JULIA MUNRO
MARILYN MUSHINSKI	RICHARD PATTEN

Tonia Grannum
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 1

INTRODUCTION 1

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION 1

MESURES ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME 2
- Mesures de l'efficacité 2
- Audiences du Comité 3
  - Les mesures du rendement 3
  - La fiche de sécurité 4
- Recommandation du Comité 5
  - La surveillance des services d'entretien (fonction d'inspection) 6
- Audiences du Comité 6
- Recommandation du Comité 6

RESPECT DES PRINCIPES D'ÉCONOMIE ET D'EFFICIENCE 7
- Nouvelles méthodes de prestations des services 7
- Audiences du Comité 8
  - Le modèle combiné 8
- Analyse financière 8
- Audiences du Comité 10
  - Les méthodes d'évaluation 10
  - La méthode provinciale proposée 15
- Recommandations du Comité 15
- Système informatisé de l'entretien 16
- Audiences du Comité 17
- Recommandation du Comité 17

CONFORMITÉ AUX POLITIQUES, AUX PROCÉDURES ET AUX MODALITÉS DES CONTRATS 18
- Évaluation du rendement des entrepreneurs 18
- Audiences du Comité 18
- Recommandation du Comité 19
- Transferts de routes (prolongation du projet pilote) 20
- Audiences du Comité 20
- Recommandation du Comité 20

RÉPONSE DU MINISTÈRE AU RAPPORT DU COMITÉ 21

ANNEXE A : Opinion dissidente du groupe parlementaire libéral de l'Ontario

AVANT-PROPOS

Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur la section 3.14 du *Rapport annuel 1999* du vérificateur provincial, le 24 février 2000. Le présent rapport énonce les conclusions et les recommandations du Comité relatives à la vérification de l'entretien des routes provinciales.

Le Comité tient à remercier les représentants du ministère des Transports qui ont participé à ces audiences. La documentation supplémentaire qu'il a reçue du ministère lui a été utile pendant les délibérations et pour la rédaction de ce rapport.

Le Comité permanent des comptes publics tient également à remercier le Bureau du vérificateur provincial, le greffier du Comité et les Services de recherches et d'information de l'Assemblée législative de l'aide qu'ils lui ont apportée au cours des audiences.

INTRODUCTION

Le ministère des Transports fixe des normes pour l'entretien des routes et la sécurité routière, instaure des règlements sur la sécurité des utilisateurs et les fait appliquer et établit des politiques pour le réseau routier provincial. Le ministère s'occupe de la construction, de la remise en état, de l'entretien et des réparations du réseau routier.

Au fil des décennies, le ministère a confié à des sous-traitants un certain nombre de services d'entretien et d'exploitation des voies publiques. En date du 31 mars 1999, il avait conclu des contrats avec des entreprises pour l'entretien d'environ 6 800 kilomètres, soit 30 % du réseau routier provincial. Le ministère prévoyait de mettre intégralement en œuvre la sous-traitance avant le printemps 2000.

Le Comité approuve les recommandations formulées par le vérificateur provincial dans son rapport de vérification de 1999 sur l'entretien des routes provinciales et recommande leur mise en œuvre. Dans le présent rapport sur les audiences qu'il a tenues en février 2000, le Comité des comptes publics se penche sur plusieurs thèmes importants, dont le recours à une nouvelle méthode de prestation de services fondée sur un modèle combiné de sous-traitance, l'évaluation des économies tirées des contrats de sous-traitance, la responsabilité du secteur privé et les déclarations des entrepreneurs, l'application des normes d'entretien et de sécurité routière et l'évaluation des projets.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

La vérification visait à déterminer si le ministère disposait de méthodes satisfaisantes pour :

- évaluer l'efficacité du programme et en rendre compte;

- s'assurer que la sous-traitance des services était gérée dans le respect des principes d'économie et d'efficience et conformément aux lois, aux politiques et aux modalités des contrats.

Certaines mesures du rendement avaient certes été élaborées, mais le vérificateur estimait que ce n'était pas suffisant et que le ministère se devait d'améliorer ses méthodes d'évaluation et de compte rendu de l'efficacité du programme. Les méthodes du ministère n'offraient pas l'assurance que la sous-traitance des services était gérée dans le respect des principes d'économie et d'efficience et conformément aux lois, aux politiques et aux modalités des contrats.

MESURES ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Mesures de l'efficacité

Le vérificateur provincial a recommandé que le ministère mette en œuvre des mesures d'évaluation du rendement sur le plan des améliorations apportées à la sécurité routière dans le cadre des travaux d'entretien d'hiver et d'été, et qu'il en surveille l'application. Le vérificateur a également recommandé que le ministère recueille les renseignements nécessaires pour déterminer si les travaux d'entretien effectués permettent d'assurer la protection des routes provinciales et la prolongation de leur durée d'utilisation de manière économique.

Le ministère des Transports a répondu au vérificateur qu'il avait instauré une nouvelle mesure d'évaluation du rendement des travaux d'entretien d'hiver à l'échelle de la province, qui servirait à l'établissement des objectifs en matière de rendement. Il a en outre précisé que la remise en état des routes et des ponts jouait un rôle déterminant dans la prolongation de la durée d'utilisation prévue des infrastructures. Il se pourrait que la prolongation de la durée d'utilisation d'une chaussée soit le témoignage d'une stratégie de remise en état efficace qui donne lieu au coût global le plus faible sur le cycle de vie. Le ministère passe présentement en revue son système intégré de gestion de l'entretien aux fins de l'élaboration de mesures d'évaluation du rendement concernant les travaux d'entretien d'été. De plus, il s'emploie à mettre au point un cadre de gestion intégrée de l'actif (*Asset Management Business Framework*) afin d'améliorer les outils de prévision du rendement relatifs aux stratégies de gestion des infrastructures pour permettre au ministère de mieux évaluer l'efficacité de ses stratégies de protection des routes.

Le rapport de vérification traitait de la sécurité et de l'inquiétude croissante suscitée par les niveaux d'entretien à la lumière des données recueillies depuis 1979. Les mesures du rendement adoptées par le ministère n'associaient pas les travaux d'entretien à la protection des routes ni à la prolongation de leur durée d'utilisation.

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que le ministère devait effectuer une évaluation à l'échelle de la province. Or, le ministère ne disposait pas de renseignements suffisants pour faire cette évaluation. Il n'était donc pas en

mesure de démontrer que les travaux d'entretien protégeaient ses investissements dans le réseau routier.

Audiences du Comité

Le Comité s'est penché sur le programme d'entretien, en particulier sur les objectifs en matière de sécurité, de durabilité et de protection de l'actif. Au cours des années 90, le ministère a élaboré des mesures de l'efficacité pour ces objectifs. Il surveille l'exécution des contrats dans le cadre de ses compétences en vérification au moyen d'examens périodiques, tandis que des coordonnateurs de l'entretien effectuent des examens ponctuels sur le plan de l'assurance de la qualité. Le personnel du ministère supervise la gestion des contrats. Cette section du rapport traite des préoccupations relatives à l'entretien.

Le ministère a expliqué l'ensemble des activités inhérentes à l'entretien des routes, à savoir l'entretien préventif, le repavage de sections de route, la réfection du revêtement et la remise en état. Il utilise des mesures du rendement pour évaluer l'état des infrastructures par rapport aux normes qu'il a établies. Il utilise, par exemple, un indice de l'état du revêtement, et les ponts et les routes sont soumis à une inspection à intervalles réguliers à la lumière des normes en vigueur.

Le ministère a expliqué qu'il faisait appel aux services d'entrepreneurs privés depuis les années 70 et a précisé que l'entretien assuré par le secteur privé répondait à ses normes. La sous-ministre a déclaré que les normes d'entretien provinciales correspondent aux meilleures pratiques en vigueur dans d'autres territoires de compétence canadiens et que les normes imposées aux entrepreneurs privés respectent les critères adoptés depuis longtemps par le ministère pour assurer l'entretien du réseau routier de l'Ontario.

Les mesures du rendement

Le ministère a mis au point des mesures d'évaluation du rendement pour les travaux courants afin de fournir au public des normes de rendement par catégorie de route, par exemple, le délai moyen nécessaire pour dégager entièrement la chaussée après une tempête de neige. Le ministère a indiqué qu'il avait réussi à atteindre les normes d'entretien d'hiver.

Le ministère a précisé que la durée d'utilisation moyenne d'une route est de 15 ans. La sous-ministre a souligné que le pourcentage de routes en bon état est un indice de l'importance des investissements en immobilisations qu'il faudra effectuer au cours des cinq prochaines années. Si l'on veut maintenir le programme de dépenses en immobilisations à un niveau constant, il faut que 66 % des immobilisations soient en très bon état au cours d'un cycle de cinq ans chiffré. Or, l'indicateur de l'état des immobilisations était descendu au-dessous de 40 % à un moment donné. Depuis 1995, le ministère dit avoir injecté des montants records dans les infrastructures.

Le ministère tente d'adopter une nouvelle mesure, à savoir l'état optimal des routes,

> . . . selon laquelle 66 % correspond à 100 %. Grâce à cet investissement, nous [le ministère] sommes passés de 59 % à 81 %. Donc, 81 % des routes de l'Ontario sont près de l'état optimal. Nous avons fait des progrès extraordinaires.
>
> . . . L'ancienne mesure aurait donné une lecture de 54 %. Il est évident que nous avons fait des progrès remarquables. Nous avons utilisé l'indice de l'état du revêtement et d'autres facteurs pour déterminer les sections du réseau routier où il fallait investir et qui ne nécessiteront pas d'injection de capitaux supplémentaires au cours des cinq prochaines années.

La fiche de sécurité

Le Comité a interrogé le ministère sur des préoccupations selon lesquelles certaines collectivités, en particulier dans le nord de l'Ontario, éprouvaient des problèmes d'entretien et de sécurité routière. Le Comité a demandé s'il existait une quelconque documentation démontrant que la nouvelle méthode de prestation des services, qu'il s'agisse des contrats de sous-traitance gérés par le ministère ou des contrats d'entretien régionaux, mettait en péril la sécurité des voies publiques. Avant d'adopter le modèle combiné, le ministère a étudié la situation dans des territoires de compétence comparables et il est arrivé à la conclusion que rien ne permettait de croire que la sous-traitance pourrait mettre en péril la sécurité des routes de l'Ontario. Le ministère a indiqué que la sécurité routière était sa grande priorité et que les normes d'entretien n'avaient pas été réduites. Au cours des audiences, le ministère a précisé que l'objectif voulant que l'Ontario se classe parmi les dix territoires de compétence les plus sécuritaires en Amérique du Nord avait été atteint.

D'après le directeur régional du Nord, ministère des Transports, il est inexact de dire qu'il y a eu un nombre anormalement élevé de collisions mortelles cet hiver dans le nord de l'Ontario ou qu'il existe un lien entre ces collisions et la sous-traitance de l'entretien des routes par le ministère. Selon le directeur :

> Nos statistiques sur les collisions nous [le ministère] indiquent que le nombre de collisions mortelles, à l'échelle provinciale, a diminué considérablement au cours des dix dernières années, soit de près de la moitié. Dans le nord de l'Ontario, il y a aussi eu une baisse des collisions mortelles. Par exemple, vers la fin des années 80, nous avons enregistré 120 collisions mortelles au cours d'une seule année. En revanche, ce nombre est passé à moins de 80 au cours des dernières

> années, ce qui témoigne clairement d'une tendance à la baisse...
>
> La majorité des collisions mortelles enregistrées dans le nord de l'Ontario se produisent pendant l'été, et leur nombre a diminué au cours des 15 dernières années. En hiver, le nombre de collisions mortelles est resté à peu près identique au cours des 15 dernières années, mais depuis 1993 ce nombre tend aussi à baisser en général. Nos statistiques indiquent également qu'il n'y a aucun lien entre les collisions mortelles et la sous-traitance de l'entretien des routes l'hiver. En fait, jusqu'à maintenant cet hiver, nous avons constaté qu'il n'y a pas eu d'augmentation du nombre de collisions mortelles dans les régions du nord de l'Ontario où l'entretien des routes a été confié à des sous-traitants par rapport aux régions qui relèvent encore du personnel du ministère des Transports de l'Ontario.

Recommandation du Comité

Le Comité appuie le maintien des normes d'entretien du ministère dans la prestation des services d'entretien des routes provinciales, quel que soit le modèle de prestation adopté.

Le Comité reconnaît que le ministère s'est rapproché de l'objectif d'état optimal des routes grâce aux investissements qu'il a effectués récemment. Toutefois, pour maintenir le niveau actuel des investissements considérables effectués dans le réseau routier, il faut rendre compte de l'état atteint, du point de vue de la longévité du réseau routier et de l'ensemble des coûts (exercices 1999 et 2000).

Le Comité s'est déclaré inquiet des répercussions du report des réparations et de l'effet cumulatif à long terme d'une telle décision sur le réseau routier provincial.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **1. Le ministère des Transports doit donner un compte rendu de son évaluation des routes provinciales afin de déterminer si le programme d'entretien atteint l'objectif de protection des routes provinciales et de prolongation de leur durée d'utilisation. Le ministère doit inclure dans son rapport les coûts de remise en état du réseau routier au niveau évalué en 1979, soit 60 % des routes en bon état.**

La surveillance des services d'entretien (fonction d'inspection)

L'inspection des routes constitue un aspect essentiel de l'entretien des voies publiques. La sous-ministre a donné une description de cette fonction dans le cadre de la sous-traitance :

- Sous-traitance gérée : Le personnel du ministère gère et dirige les travaux d'entretien routier, les entrepreneurs fournissent l'équipement nécessaire et le personnel exécute des fonctions précises. Le personnel du ministère inspecte les routes pour déterminer à quel moment il faut exécuter des travaux d'entretien et effectue un suivi pour s'assurer que les travaux ont été exécutés selon les normes.
- Contrats d'entretien régionaux : Les entrepreneurs assument l'entière responsabilité de l'entretien dans une région donnée. Le ministère surveille l'exécution des travaux pour s'assurer du respect des normes.

En 1999, le ministère a répondu que les niveaux d'effectifs et la superficie des zones à inspecter étaient appropriés et qu'ils permettaient d'assurer la qualité de l'entretien des routes et la coordination des travaux d'entretien exécutés par les entrepreneurs.

Audiences du Comité

Certains membres du Comité se sont déclarés préoccupés par la capacité des équipes de surveillance de s'acquitter de leurs responsabilités et par celle des équipes d'entretien d'assurer le niveau de sécurité routière exigé et de respecter les normes d'entretien générales. Des membres du Comité ont souligné que certaines régions étaient vastes et difficiles à surveiller à cause des conditions climatiques variables dans le nord pendant un même quart de travail. Le ministère a confirmé qu'il avait modifié l'itinéraire des équipes de surveillance et qu'il avait augmenté légèrement la durée moyenne de leurs quarts de travail.

Recommandation du Comité

La surveillance des routes est un outil clé dont dispose le ministère pour s'assurer que l'infrastructure routière répond à ses normes. La sécurité routière est une priorité majeure et le respect des normes d'entretien est vérifié dans le cadre de l'inspection régulière des routes.

La fonction de surveillance permet de s'assurer que les entrepreneurs entretiennent le réseau routier conformément aux normes provinciales.

Certains membres du Comité ont laissé entendre que la fonction d'inspection comporte des faiblesses et qu'il peut être nécessaire de l'améliorer pour s'assurer que les normes de sécurité provinciales sont respectées en tout temps et que les entrepreneurs se conforment aux modalités de leurs contrats.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **2. Le ministère des Transports doit faire rapport au Comité de ses activités de surveillance routière et de leur efficacité pour faire respecter les normes minimales de sécurité routière et obtenir le rendement voulu des entrepreneurs.**

RESPECT DES PRINCIPES D'ÉCONOMIE ET D'EFFICIENCE

Nouvelles méthodes de prestation des services

Le ministère a analysé plusieurs options pour la prestation des services d'entretien des routes, y compris la sous-traitance. Il a opté pour les méthodes suivantes :

- Contrats de sous-traitance gérés par le ministère (CSGM) : les services d'entretien sont confiés à des sous-traitants, mais la gestion continue de relever du ministère.
- Contrats d'entretien régionaux (CER) : l'entrepreneur assume la responsabilité de tous les travaux d'entretien et le ministère surveille l'exécution des travaux.

Le ministère a effectué une analyse détaillée des coûts et une évaluation des risques pour chacune des méthodes de prestation. Le vérificateur a comparé les économies pouvant être réalisées avec les nouvelles méthodes de prestation des services à la lumière de la méthode de prestation directe des services par le ministère. L'analyse de rentabilisation préparée par le ministère révèle que les contrats d'entretien régionaux comportent des risques plus élevés et que, dans l'ensemble, la sous-traitance gérée est la méthode qui promet les économies les plus importantes et qui comporte le moins de risques.

D'après les plans du ministère, au printemps 2000 près des deux tiers des routes de la province seraient entretenues dans le cadre de contrats d'entretien régionaux et le reste dans le cadre de contrats de sous-traitance gérés. Afin de tirer le meilleur parti possible de la sous-traitance, le vérificateur a recommandé que le ministère évalue chaque contrat pour déterminer la méthode offrant aux contribuables les économies réelles les plus importantes aux contribuables et qu'il révise sa stratégie de mise en œuvre au besoin.

L'expérience tirée des contrats d'entretien régionaux et des contrats de sous-traitance gérés a permis au ministère de peaufiner le modèle de sous-traitance. Selon le ministère, le nouveau modèle fait appel à une combinaison des deux genres de contrats, ce qui comporte plusieurs avantages par rapport à la stratégie fondée sur un seul concept envisagée dans l'analyse de rentabilisation initiale. Parmi les avantages les plus importants, mentionnons la capacité d'assurer une plus grande concurrence, la possibilité d'adapter les contrats à la conjoncture locale, le fait de favoriser une plus grande participation de l'industrie et de jouir de la latitude nécessaire pour modifier les régions sous-traitées et les genres de contrats dans le futur. En outre, le modèle combiné diminue le niveau de risque associé à l'adoption de l'un ou l'autre type de contrat et permettra de réaliser des économies plus importantes qu'avec un seul des deux types de contrat.

Le vérificateur a expliqué que la sous-traitance n'était pas chose nouvelle en Ontario. Toutefois, le recours aux contrats d'entretien régionaux s'est multiplié de façon spectaculaire en 1995. C'est l'adoption de cette nouvelle méthode qui a retenu son attention dans le rapport de 1999.

Audiences du Comité

Le modèle combiné

Au moment des audiences, le secteur privé assurait l'entretien d'environ 85 % du réseau routier et le ministère prévoyait que l'entretien de la quasi-totalité du réseau serait effectué d'après ce modèle combiné au plus tard le 31 juillet 2000.

Le Comité a demandé au ministère qu'il lui fournisse des détails sur le modèle combiné, plus précisément sur les économies sous-jacentes. Il a été question de cas dans lesquels les prix réclamés dans les soumissions dépassaient les coûts du ministère. Le ministère a répondu que les normes de sécurité avaient été maintenues et qu'il n'octroierait aucun contrat comportant un prix supérieur à ses estimations.

Avantages

Le ministère a commencé par un projet pilote, un contrat d'entretien régional et trois sous-contrats, afin de favoriser la participation des petits entrepreneurs tout en profitant des économies tirées des contrats d'entretien régionaux plus importants. D'après le ministère, le modèle combiné a assuré le respect des normes de sécurité et a permis de réaliser des économies. Dans le cadre de l'évolution de l'économie et de la conjoncture, le modèle combiné permet au ministère de choisir la méthode de sous-traitance la plus avantageuse.

Analyse financière

En octobre 1996, le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé l'analyse de rentabilisation du ministère pour le plan de sous-traitance de l'entretien des routes. Le plan de mise en œuvre du ministère comportait deux phases :

- Pendant la première phase, le ministère prévoyait de mettre en œuvre un contrat d'entretien régional pilote, suivi d'un contrat d'entretien régional et d'un contrat de sous-traitance géré dans chaque région de la province. Le ministère devait rendre compte au Conseil de gestion du gouvernement au plus tard le 31 août 1997 des coûts et des avantages de chaque contrat octroyé avant de passer à la deuxième phase.
- Au cours de la deuxième phase, le ministère devait opter pour l'un ou l'autre type de contrat, suivant celui qui s'était avéré le plus avantageux au cours de la première phase. Le ministère a informé le Conseil de gestion du gouvernement que la mise en œuvre efficace de la sous-traitance permettrait de réaliser des économies de coût estimatives de 5 %, après la mise en œuvre intégrale.

Le ministère a octroyé des contrats dans cinq régions, dont le district pilote de Chatham. Dans le district pilote, les économies estimatives s'élevaient à 900 000 $, mais le ministère n'était pas en mesure de fournir la documentation détaillée nécessaire à l'appui de ce calcul. Le vérificateur a examiné les quatre autres contrats d'entretien régionaux octroyés pendant l'exercice 1998-1999 et relevé que certains coûts inclus dans les estimations du ministère devaient être soit redressés, soit mis à jour. Plus précisément, le ministère a calculé les frais généraux de deux districts en utilisant les données de 1995-1996 et ceux des deux autres districts à l'aide des données de 1997-1998. Il a également inclus dans le calcul des économies estimatives les frais de financement théoriques de l'achat d'équipement. Toutefois, il n'a pas tenu compte des frais de financement de toutes ces dépenses, notamment les sommes versées aux sous-traitants.

Le vérificateur a indiqué que, si l'on retranchait tous ces coûts des estimations du ministère, la sous-traitance aboutirait à des pertes estimatives dans le cas de trois des quatre contrats. Il est arrivé à la conclusion que malgré certaines économies ponctuelles, résultant par exemple de la vente et de la location d'équipement, la sous-traitance pourrait éventuellement donner lieu à une augmentation sensible du coût d'entretien des routes. D'après les calculs du vérificateur, le ministère n'a pas réalisé les économies estimatives de 5 % prévues pour ces quatre contrats. Puisque ces contrats couvrent près de 20 % du réseau routier provincial, les contrats futurs devront générer des économies beaucoup plus importantes pour atteindre les économies globales de 5 % nécessaires pour assurer la mise en œuvre efficace de la sous-traitance. Il est important d'évaluer les économies réelles afin de déterminer si les économies estimatives de la sous-traitance des services d'entretien des routes se sont concrétisées comme prévu.

Pour faire en sorte que la sous-traitance assure une meilleure optimisation des ressources pour les contribuables, le vérificateur a recommandé que le ministère réévalue les économies estimatives des contrats octroyés avant de renouveler ces contrats qu'il modifie en conséquence son modèle de prestation des services. De plus, le ministère doit réexaminer sa méthode d'analyse de rentabilisation pour la prestation des services afin de s'assurer que la sous-traitance profite vraiment aux contribuables.

Le ministère a expliqué que les frais de financement des biens d'équipement, par exemple, devraient être inclus dans les estimations des coûts assumés par le gouvernement pour assurer la prestation directe des services. Le ministère a reconnu le bien-fondé des recommandations du vérificateur et a indiqué qu'il réévaluerait les économies estimatives avant de renouveler les contrats et qu'il réexaminerait régulièrement sa méthode d'analyse de rentabilisation pour la prestation des services. Le ministère a souligné que les économies imputables aux contrats octroyés par la suite indiquaient qu'il atteindrait probablement l'objectif prévu en matière d'économies pour l'ensemble du programme de sous-traitance.

Audiences du Comité

Le Comité a consacré une grande partie des audiences à l'évaluation, faite par le vérificateur, des économies tirées de la sous-traitance. Le point en litige est l'écart qui existe entre les évaluations, par le ministère et par le vérificateur, des économies possibles. Le Comité a demandé au ministère d'expliquer les raisons qui l'avaient incité à mettre en œuvre le nouveau modèle de prestation de services.

Le Comité a demandé des renseignements sur les économies estimatives de 900 000 $, prévues dans le district pilote de Chatham, que le ministère n'était pas en mesure de documenter. La sous-ministre a reconnu qu'il était impossible de fournir la documentation détaillée à l'appui et qu'il fallait améliorer la tenue des livres. Le ministère a révélé au vérificateur le prix réclamé dans le contrat, mais n'était pas en mesure de lui fournir la ventilation des économies estimatives. Les sommaires financiers examinés au cours de la vérification n'ont pas permis d'établir un lien avec le montant de 900 000 $ puisque les chiffriers du contrat pilote de Chatham n'étaient pas disponibles, contrairement à ceux des quatre autres contrats. Le vérificateur a indiqué que ces renseignements étaient nécessaires pour démontrer les économies réelles.

Le Comité a demandé des précisions sur la prolongation du contrat d'entretien régional de Chatham. Le ministère a répondu de la façon suivante à la demande de documentation du Comité sur les économies de 900 000 $.

> Les économies réalisées par le gouvernement dans le cadre de la sous-traitance de l'entretien des routes du district de Chatham correspondent à l'écart entre le coût estimatif de la prestation directe des services par le ministère et le coût du contrat. Le ministère tient à ce que le coût de la prestation directe des services demeure confidentiel pour des raisons commerciales. Sa divulgation nuirait aux intérêts économiques du ministère en fournissant un prix cible pour les soumissions futures, ce qui éliminerait l'intérêt du processus d'appel d'offres et empêcherait le gouvernement d'obtenir la meilleure offre possible. Le ministère peut donc difficilement fournir d'autres renseignements que les économies estimatives prévues.

Le ministère a précisé qu'il avait évalué le projet pilote à intervalles réguliers plutôt que de faire une évaluation officielle à la fin du projet seulement.

Il a indiqué qu'il effectuerait pendant l'année en cours une évaluation détaillée des économies réalisées dans le cadre du contrat de sous-traitance de Chatham. Les économies tirées du contrat d'entretien régional de Chatham pendant les 42 premiers mois sont incluses dans le calcul des économies estimatives globales de 7,83 % du ministère.

Les méthodes d'évaluation

Cette section du rapport fournit un aperçu des observations faites au cours des audiences sur les méthodes d'évaluation employées par le vérificateur provincial et par le ministère des Transports. Le ministère des Finances est en train de

mettre au point une méthode d'évaluation provinciale qui s'appliquera à tous les ministères de la province.

Méthode employée par le vérificateur

Le vérificateur s'est penché sur la question des économies pouvant être réalisées grâce à la sous-traitance et sur la possibilité de hausses importantes des coûts d'entretien à long terme. Le vérificateur et le ministère s'entendaient sur les éléments de coût, mais les montants calculés de part et d'autre comportaient des écarts.

Le vérificateur a expliqué les préoccupations liées aux frais de financement lors des audiences :

> . . . les frais de financement reposent habituellement sur les débours. Nous avons constaté que l'hypothèse de départ adoptée par le ministère était que celui-ci assurerait l'entretien des routes pendant la durée du contrat en cause, soit trois ans et demi. Le ministère a tout d'abord inclus dans ses estimations le produit total tiré de la vente ou de la location des installations et de l'équipement aux entrepreneurs qui prenaient la relève, pour déterminer s'il y avait un avantage à tirer de la sous-traitance, tout en supposant par ailleurs que dès le premier jour de la durée du contrat, lui-même devrait consacrer une somme de 13,8 millions de dollars à l'achat d'équipement, avant de supposer ensuite que, puisqu'il n'était pas obligé de faire cette dépense s'il recourait à la sous-traitance, il économiserait des frais d'intérêt de 5,3 % sur ce montant de 13,8 millions de dollars [coût de remplacement des véhicules] pendant la durée du contrat s'il assurait lui-même l'entretien. C'est le point que nous avons contesté. Nous estimions cet exercice inutile, car nous avions convenu avec le ministère de l'inclusion d'un montant d'environ 4 millions de dollars en frais d'équipement pour renouveler celui-ci pendant la durée du contrat.

Le vérificateur provincial n'était pas d'accord avec le ministère au sujet de l'entretien de l'équipement. Pour ce qui est des frais de financement, il est arrivé à la conclusion qu'il aurait fallu les appliquer à l'écart total des dépenses entre les deux méthodes, à savoir 300 000 $ environ plutôt que 13,8 millions de dollars. Le ministère a accepté de réévaluer ces chiffres, sauf le calcul des frais d'intérêt sur le capital.

Méthode employée par le ministère

Le ministère a déclaré qu'il a donné suite aux constatations et aux recommandations du vérificateur en déterminant quelle méthode de sous-traitance permettait de réaliser les économies réelles les plus importantes et en révisant ensuite sa stratégie en conséquence. Il a, en outre, passé en revue ses pratiques en matière d'appel d'offres pour éviter d'engager des coûts excessifs et il évalue tous les entrepreneurs à la fin de leur contrat avant de leur en octroyer de nouveaux. Le ministère a laissé entendre qu'il s'y connaissait en appel d'offres et en octroi de contrats et qu'il avait réalisé des économies supérieures aux économies de 5 % prévues dans les projets, quelle que soit la méthode employée. Présentement, 85 % du réseau routier est entretenu par des sous-traitants, alors que ce pourcentage n'était que de 20 % au moment de la vérification, et le ministère réalise les économies prévues dans son analyse de rentabilisation initiale.

Le Comité a demandé s'il s'agissait d'économies réelles ou estimatives. D'après la sous-ministre, le ministère a clairement établi les coûts et estime qu'il a des preuves raisonnables à l'appui des économies réalisées dans le cadre de chaque contrat. Le ministère reconnaît que la méthode d'évaluation employée est contestée, mais il connaît parfaitement les coûts des projets puisqu'ils sont fondés sur les prix réclamés dans les soumissions.

La sous-ministre a expliqué que le point en litige concerne les coûts indirects employés dans la méthode de comptabilité et d'établissement des coûts, associés au financement des biens d'équipement. Le ministère a précisé que le vérificateur était arrivé à la conclusion que les frais généraux utilisés dans les calculs du ministère étaient dépassés et que la question principale était l'application de frais de financement pour l'achat de biens d'équipement. Par la suite, le ministère a obtenu des renseignements à jour et des données pertinentes sur les frais généraux. Il a recalculé les économies totales tirées de la sous-traitance de l'entretien de 85 % du réseau routier; il y a une différence d'environ 1 % dans les économies calculées, que l'on applique la méthode du vérificateur ou celle du ministère. Dans chaque cas, les économies réalisées sont supérieures à 5 % selon le ministère.

Le ministère a fait la déclaration suivante sur les économies réalisées :

> Le vérificateur provincial examinait une situation où l'entretien d'environ 20 % du réseau routier était sous-traité. Quelle que soit la méthode employée, nous sommes convaincus qu'au niveau de 85 %, nous réalisons des économies supérieures à 5 %. Nous croyons également que l'utilisation de cette méthode – le nombre de sociétés à l'échelle de la province qui ont répondu à l'appel d'offres, l'occasion que nous offrons aux petites sociétés de soumissionner et de nous offrir un bon rapport

> qualité-prix, la possibilité pour les sociétés de croître et de fournir davantage de services de gestion – nous permet de créer par le biais de nos processus d'approvisionnement et d'appel d'offres, le climat concurrentiel grâce auquel nous pourrons réaliser continuellement des économies.

Le Comité a demandé des preuves à l'appui des économies réalisées. Le ministère a expliqué que la confidentialité de certains renseignements et la contrainte posée par les renseignements de nature commerciale l'empêchaient de fournir tous les détails. Le tableau suivant indique des économies estimatives de 6,56 %, fondées sur les ajustements recommandés par le vérificateur provincial.

Économies tirées de la sous-traitance de l'entretien des routes pour les contrats octroyés avant le 1er mars 2000*

Économies annuelles réalisées par le gouvernement

	Économies annuelles (000 000 $)	Pourcentage d'économies
Total des coûts estimatifs assumés par le gouvernement selon le MTO	106,509	
Coût total des contrats	98,174	
Économies réalisées par le gouvernement	8,335**	7,83 %

** Ce chiffre tient compte d'ajustements fondés sur les observations du vérificateur provincial et considérés pertinents par le MTO.

Si le ministère apporte tous les ajustements recommandés dans le rapport du vérificateur provincial de 1999, les économies réalisées par le gouvernement diminuent alors comme suit :

	Économies annuelles (000 000 $)	Pourcentage d'économies
Économies réalisées par le gouvernement (reprises du tableau ci-dessus)	8,335	
Moins coût du capital	(1,020)	
Autres points (p. ex. frais généraux et autres écarts de calcul mineurs)	(0,430)	
Économies estimatives résultant des ajustements apportés à la suite de la vérification	6,885	6,56 %

Les économies ponctuelles ne sont pas comprises dans les chiffres ci-dessus.

Dans cette section, les économies estimatives et les coûts estimatifs concernent la sous-traitance dans les régions suivantes : Chatham (CER), Sault Ste. Marie (CSGM), Kenora (CSGM), New Liskeard (CER), Ottawa/Kingston (CER), Bancroft/Port Hope (CER), London (CER), Sudbury (CER), Toronto Est (CER), Barrie (CER), Bancroft/Peterborough (CER), North Bay (CER), Thunder Bay (CER), Niagara/Mississauga (CER).

* Ces renseignements ont été préparés par le ministère des Transports à l'intention du Comité permanent des comptes publics en date du 10 mars 2000.

Le ministère estimait que sa méthode de calcul du financement des biens d'équipement, qui comprend des questions de propriété, d'entretien, d'amortissement et de remplacement, était pertinente. Il dit avoir mis à jour les renseignements dans ces domaines et respecter son objectif de réaliser des économies de 5 %, quelle que soit la méthode employée. Le ministère arrive à la conclusion que les résultats sont positifs et déclare qu'il négociera de nouveaux contrats de sous-traitance.

La méthode provinciale proposée

Le ministère des Finances élabore présentement une politique publique afin de résoudre le problème de la méthode employée pour calculer le financement de ce genre de projet. Le 11 juillet 2000, le ministère des Transports a informé les Services de recherches et d'information de l'Assemblée législative que le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil de gestion s'employaient à définir l'utilisation du coût du capital dans les analyses de rentabilisation. La sous-ministre a souligné que cette question concernait l'ensemble du gouvernement.

Recommandations du Comité

Le Comité est arrivé à la conclusion que la méthode proposée par le ministère des Finances contribuera à résoudre la divergence entre le ministère et le Bureau du vérificateur provincial au sujet des économies réelles réalisées dans le cadre des projets de sous-traitance. Le contrat pilote et les quatre autres contrats, après la première année complète d'exécution, seront alors soumis à des analyses financières fondées sur cette nouvelle méthode.

La méthode provinciale normalisée fournirait les renseignements suivants au Comité et au vérificateur provincial :

- l'évaluation par le ministère des économies tirées de la sous-traitance dans le cadre du contrat pilote de Chatham et des quatre autres contrats;
- les changements constatés dans l'ensemble des coûts d'entretien des routes pour les exercices 1999 et 2000 que l'on peut imputer à la sous-traitance.

Dans une lettre envoyée par le ministère des Finances au Comité en date du 5 septembre 2000, le Bureau du contrôleur confirmait la création d'un comité interministériel chargé d'examiner la mise en application officielle de la directive sur l'évaluation et la tarification des services gouvernementaux et de tenir des consultations à ce sujet. Le contrôleur provincial a expliqué que la directive à l'étude visait à fournir des lignes directrices sur l'utilisation du coût du capital dans les analyses de rentabilisation. La directive sera publiée dans environ neuf mois (mai 2001).

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **3. La rédaction de la directive sur l'évaluation et la tarification des services gouvernementaux est une tâche prioritaire et elle doit être terminée le plus tôt possible en 2001.**

Le Comité reconnaît que le but premier du ministère est de réaliser des économies au moyen de la sous-traitance. Dans cet esprit, le Comité a demandé au ministère d'examiner tous les contrats et de lui faire rapport des économies réelles réalisées, sans divulguer pour autant le nom des entrepreneurs concernés.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

4. Le ministère des Transports doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics de l'ensemble des coûts d'entretien des routes pour les deux derniers exercices, y compris les réductions de frais généraux réalisées dans le cadre de la sous-traitance. Le ministère doit indiquer dans son analyse les économies réelles tirées de la sous-traitance du contrat pilote, qui vient à échéance le 30 avril 2000, et des quatre autres contrats à la fin de la première année d'exécution. La méthode provinciale proposée doit être intégrée à l'analyse, en attendant la publication de la directive sur l'évaluation et la tarification des services gouvernementaux.

5. Le ministère des Transports doit fournir une analyse de l'écart des coûts d'entretien totaux des routes entre les exercices 1999 et 2000, en indiquant toute réduction des frais généraux réalisée dans le cadre de la sous-traitance. Le ministère doit tenir compte des dispositions de la directive sur l'évaluation et la tarification des services gouvernementaux.

Système informatisé de l'entretien

Le système de saisie directe des données de district (SSDDD) sert à enregistrer les renseignements relatifs à l'entretien, notamment au sujet de la main-d'œuvre, du matériel et de l'équipement. On relève dans le manuel du système que la déclaration de données précises et utiles est l'une des conditions les plus importantes pour assurer l'efficacité du système de gestion du programme d'entretien des routes. Le ministère compte se servir des données du système pour calculer les coûts d'entretien estimatifs au moyen desquels il évaluera les soumissions futures, y compris celles de l'entrepreneur actuel.

Les entrepreneurs entrent directement les renseignements dans le système. Le vérificateur a constaté qu'il n'existait aucune procédure obligeant le personnel du ministère à s'assurer que les renseignements fournis par les entrepreneurs étaient exacts et complets. En règle générale, le personnel du ministère assure toutefois un suivi lorsqu'il remarque un écart prononcé entre les renseignements fournis par l'entrepreneur et les données historiques.

Pour faire en sorte que le système de saisie directe des données de district fournisse des renseignements exacts et complets pour le processus décisionnel de la gestion, le vérificateur provincial a recommandé que le ministère instaure des procédures, telles que des vérifications sur place à intervalles réguliers par les employés, afin d'obtenir l'assurance que l'on peut se fier aux renseignements fournis par les entrepreneurs.

Dans sa réponse, le ministère dit reconnaître l'importance de disposer de renseignements exacts pour gérer le programme d'entretien des routes et affirme qu'il surveille les données sur l'entretien entrées dans le système par les entrepreneurs. Il instaurera toutefois un processus plus formel prévoyant des vérifications périodiques pour veiller à ce que les données entrées en direct dans le système témoignent effectivement des travaux exécutés.

Audiences du Comité

Le Comité a demandé des renseignements sur les normes en matière de compte rendu et sur la surveillance des contrats dans le cadre du SSDDD. Le ministère a répondu qu'il disposait d'un nouveau système pour la tenue des livres comprenant de nouveaux agendas normalisés pour tous les employés du ministère accompagnés d'un système de consignation des ordres d'exécution. Au départ, le ministère recueillait les renseignements de façon informelle et ne disposait d'aucune méthode normalisée de compte rendu.

Le nouveau système comprend des vérifications périodiques des contrats d'entretien régionaux. Le personnel a reçu la formation nécessaire pour utiliser ce système afin d'assurer l'uniformité de la tenue des livres dans l'ensemble de la province. Le ministère est en train de mettre au point un registre central officiel comportant un système d'évaluation des entrepreneurs, à l'image du système utilisé pour la composante principale de la sous-traitance sur le plan des investissements.

Par l'entremise du SSDDD, le ministère reçoit maintenant, toutes les deux semaines, des mises à jour fondées sur les données des entrepreneurs qui sont soumises à un suivi formel à intervalles réguliers, à l'aide d'un programme de vérifications. Les coordonnateurs régionaux de l'entretien sont chargés de la vérification de ces renseignements. Dans le cas des contrats de sous-traitance gérés, l'entrée des données dans le SSDDD relève directement du ministère.

Recommandation du Comité

Le Comité reconnaît l'importance d'assurer une tenue détaillée des livres par le biais du SSDDD à l'échelle de la structure de responsabilisation. Le fonctionnement efficace du SSDDD repose sur l'évaluation permanente de l'efficacité, fondée sur des renseignements exacts et complets pour le processus décisionnel de la gestion. Il faut effectuer des vérifications sur place pour obtenir l'assurance que l'on peut se fier aux renseignements fournis par les entrepreneurs.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **6. Le ministère des Transports doit fournir au Comité permanent des comptes publics un rapport sur le fonctionnement du système de saisie directe des données de district pour l'exercice en cours.**

CONFORMITÉ AUX POLITIQUES, AUX PROCÉDURES ET AUX MODALITÉS DES CONTRATS

Évaluation du rendement des entrepreneurs

Conformément à sa politique, le ministère doit effectuer une évaluation officielle à la fin d'un contrat pour s'assurer qu'il a obtenu le meilleur rapport qualité-prix possible et que le rendement de l'entrepreneur était satisfaisant. Aucun contrat d'entretien régional n'étant terminé, il n'y avait aucune évaluation à examiner. Toutefois, dans un district où des contrats de sous-traitance gérés étaient arrivés à échéance, le vérificateur a remarqué que de nouveaux contrats avaient été octroyés sans égard au rendement passé des entrepreneurs. Les dernières évaluations du rendement consignées remontaient à 1997.

Pour faire en sorte que seuls les entrepreneurs compétents soient sélectionnés et que l'on obtienne le meilleur rapport qualité-prix possible, le vérificateur provincial a recommandé que le ministère évalue officiellement tous les entrepreneurs à la fin de leur contrat d'entretien et avant d'octroyer de nouveaux contrats. De plus, le ministère doit mettre au point un système permettant aux régions d'échanger des renseignements sur le rendement passé des entrepreneurs.

Le ministère a déclaré qu'il envisageait de réexaminer le système d'évaluation du rendement des entrepreneurs chargés de l'entretien pour tous les contrats d'entretien et qu'il songeait à instaurer un système de sélection préalable pour les gros travaux d'entretien (comme il en existe pour la construction). Dans le cadre de ce système, un rendement médiocre pourrait entraîner une baisse de l'évaluation et réduire les possibilités pour l'entrepreneur concerné de répondre aux appels d'offres du ministère pour l'octroi des contrats d'entretien. La politique ministérielle prévoit l'évaluation du rendement des entrepreneurs chargés de l'entretien. Les entrepreneurs dont le rendement est jugé insatisfaisant peuvent se voir interdire de soumissionner tout contrat du ministère pendant une période donnée. Le ministère envisage de créer une base de données provinciale sur les évaluations des entrepreneurs chargés de l'entretien.

Audiences du Comité

D'après le ministère, plusieurs dispositions ont été instaurées pour assurer le respect des normes, notamment en fournissant aux entrepreneurs des critères précis à l'étape de l'appel d'offres. Ces procédures visent à vérifier si les entrepreneurs se qualifient sur les plans financier et technique pour mener le contrat à bien, compte tenu de tous les paramètres, la sécurité publique y compris. Par exemple, le ministère a pris les mesures suivantes pour assurer l'inclusion des normes dans les contrats :

> . . . [établir] les normes pertinentes, et nous [le ministère] estimons que nos normes le sont, si ces normes sont décrites de manière précise dans un contrat, si l'on dispose d'un système permettant d'évaluer correctement les compétences techniques des entrepreneurs et si

> les entrepreneurs par conséquent sont assujettis à des vérifications sur place par des personnes chargées de l'assurance de la qualité, et que les renseignements sont recueillis et utilisés, que des pénalités sont prévues dans les contrats pour les abus de tout genre . . .

D'après la sous-ministre, les normes d'entretien provinciales correspondent aux meilleures pratiques en vigueur dans d'autres territoires de compétence canadiens et les normes que les entrepreneurs privés doivent atteindre sont conformes à celles adoptées depuis longtemps par le ministère pour assurer l'entretien des routes de l'Ontario. Toute dérogation aux normes d'un contrat entraîne des pénalités financières; un programme de surveillance et de vérification complet est prévu de même qu'un code d'application rigoureux. Les contrats peuvent être résiliés dans les cas de non-conformité et des sanctions s'appliquent aux soumissions futures. En vertu de la politique ministérielle, il faut évaluer le rendement des entrepreneurs chargés de l'entretien à la fin d'un contrat. Le système proposé pour évaluer le rendement des entrepreneurs servira à effectuer un suivi des entrepreneurs, en particulier à l'étape de la sélection préalable.

Le ministère a expliqué le rôle des normes dans la responsabilisation des entrepreneurs :

> Les normes sont le fondement de tout le processus d'assurance de la qualité... Nous sommes passés maîtres dans l'art de formuler les normes dans les contrats de façon que les entrepreneurs les comprennent parfaitement. Nous disposons de systèmes intégrés de gestion qui nous permettent d'exiger, dans les contrats que les entrepreneurs nous fournissent, les renseignements dont nous avons besoin dans les registres et qui leur permettent de se plier à cette exigence. Nous sommes en mesure de vérifier et de surveiller le respect de cette exigence. Nous exigeons que les entrepreneurs exécutent les travaux conformément aux contrats qu'ils ont signés et nous disposons de techniques d'assurance de la qualité qui nous permettent de nous acquitter de notre responsabilité de veiller à ce qu'ils respectent effectivement leurs contrats.

Recommandation du Comité

Le Comité est arrivé à la conclusion qu'il est nécessaire d'effectuer des évaluations du rendement des entrepreneurs à l'échéance des contrats de sous-traitance pour assurer l'optimisation des ressources.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **7. Le ministère des Transports doit effectuer une évaluation du rendement des entrepreneurs à l'échéance de tous les contrats de sous-traitance. Il faut tenir compte des évaluations dans le processus de sélection des entrepreneurs et d'octroi des nouveaux contrats de sous-traitance.**

Transferts de routes (prolongation du projet pilote)

Afin de maximiser les avantages de la sous-traitance, le vérificateur provincial a recommandé que le ministère envisage de renoncer à l'option de prorogation de deux ans du contrat d'entretien régional pilote et qu'il lance un nouvel appel d'offres ou adopte une méthode de prestation plus économique.

Audiences du Comité

Le Comité a demandé des renseignements sur le processus d'évaluation/d'examen du projet pilote de Chatham mené avant de renouveler le contrat pour deux années supplémentaires. Le ministère a répondu qu'il avait examiné la qualité des services fournis et qu'il était arrivé à la conclusion qu'elle était excellente et que les normes du ministère avaient été respectées. Le sous-ministre adjoint des opérations a expliqué que le ministère avait renouvelé le contrat, car l'exécution des travaux respectait les normes et même les dépassait dans certains cas.

Le ministère a fourni les renseignements supplémentaires suivants sur la prolongation du contrat :

> La prolongation de deux ans du contrat d'entretien régional de Chatham s'étend du 1er mai 2000 au 30 avril 2002. Le contrat prévoit le versement d'un montant forfaitaire de 5 246 821 $ la première année de la prolongation et une augmentation de 1,7 % la seconde année au titre de l'inflation. Les modalités de la prolongation étaient précisées dans l'appel d'offres initial.
>
> Toutes les autres modalités de l'entretien des routes provinciales contenues dans le contrat d'entretien régional initial demeurent inchangées, exception faite de la diminution du nombre de kilomètres (à la suite des transferts de routes).

Recommandation du Comité

Le Comité arrive à la conclusion qu'il faut effectuer un examen interne du projet pilote, conformément à la politique ministérielle, pour s'assurer de l'optimisation des ressources et, plus précisément, pour s'assurer que le rendement de

l'entrepreneur est satisfaisant. L'examen du rendement global d'un entrepreneur est essentiel pour décider de la prolongation d'un contrat.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **8. Le ministère des Transports doit fournir au Comité permanent des comptes publics des renseignements détaillés sur la décision de renouveler le projet pilote de Chatham.**

RÉPONSE DU MINISTÈRE AU RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité permanent des comptes publics demande que le ministère des Transports soumette au greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent document une réponse complète au rapport du Comité.

ANNEXE A

OPINION DISSIDENTE DU GROUPE PARLEMENTAIRE LIBÉRAL DE L'ONTARIO

Nous vous prions d'accepter cette opinion dissidente, au nom de Dalton McGuinty et du groupe parlementaire libéral de l'Ontario, à l'endroit du rapport sur l'entretien des routes provinciales rédigé à l'intention du Comité permanent des comptes publics.

Les conclusions du Comité à cet égard nous préoccupent à plusieurs points de vue. Je vais m'efforcer de les formuler de la meilleure manière possible à l'aide des questions soulevées dans le rapport lui-même.

MESURES ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

La sous-ministre des Transports a déclaré au cours des audiences du Comité que « les normes d'entretien provinciales correspondent aux meilleures pratiques en vigueur dans d'autres territoires de compétence canadiens et que les normes imposées aux entrepreneurs privés respectent les critères adoptés depuis longtemps par le ministère pour assurer l'entretien du réseau routier de l'Ontario » (page 3 du rapport). Elle a poursuivi en disant que « Le ministère... avait réussi à atteindre les normes d'entretien d'hiver ». Toutefois, plus loin, à la page 6 du rapport, on peut lire que le « ministère a confirmé qu'il avait modifié l'itinéraire des équipes chargées de la surveillance et qu'il avait augmenté légèrement la durée moyenne de leurs quarts de travail ». Le ministère répète que les normes n'ont pas diminué, mais il semble dans l'erreur. Dans le Nord de l'Ontario et dans les autres districts où les secteurs surveillés ont été élargis, on a constaté que le délai de réaction des entrepreneurs privés dans les situations de conditions climatiques inclémentes était incohérent et plus lent, tant dans le cas des contrats d'entretien régionaux que dans celui des contrats de sous-traitance gérés. Le public craint, tout comme les libéraux de l'Ontario, que les réductions d'effectifs du ministère et le fait que les entrepreneurs privés interviennent uniquement sur demande et non depuis le garage du ministère soient responsables du ralentissement du délai de réaction. Le ministère a beau répéter en public que les normes d'entretien n'ont pas été réduites, ses affirmations sonnent faux.

Nous nous inquiétons du projet du ministère des Transports, dont il a été question au cours des audiences du Comité, qui consiste à adopter une nouvelle mesure, à savoir l'état optimal des routes, « selon laquelle 66 % [des routes en bon état] correspond à 100 % ». Nous croyons en effet que les représentants du ministère utiliseront cette nouvelle mesure pour créer à tort auprès du public l'impression que les routes de l'Ontario sont en bien meilleur état qu'elles ne le sont en réalité.

Nous contestons le rapport fourni au Comité par le directeur de la région du Nord du ministère des Transports selon lequel le nombre de collisions mortelles n'était pas inhabituellement élevé l'hiver dernier dans le Nord de l'Ontario ou qu'il

n'existait pas de lien entre ces collisions et la sous-traitance de l'entretien des routes par le ministère. Son rapport voulant que le nombre de collisions mortelles ait diminué en général depuis les années 80 omet plusieurs facteurs qui ont contribué en général à la baisse du nombre de ces collisions, comme l'amélioration du comportement des conducteurs et l'usage des ceintures de sécurité. Il semble que la tendance générale à la baisse dont il fait mention n'a rien à voir avec la tendance à la privatisation de l'entretien des routes. Ses renseignements ne comprenaient pas les données à jour sur l'hiver 1999-2000, un hiver indéniablement clément, au cours duquel le nombre de collisions mortelles, à la fin de janvier 2000, s'élevait déjà à 14 dans la seule région du Nord-Ouest de l'Ontario. À la suite de la mise en œuvre intégrale des contrats d'entretien régionaux et des contrats de sous-traitance gérés dans le Nord-Ouest de l'Ontario au milieu de 2000, nous ne faisons que commencer à constater les répercussions réelles du programme dans ma région.

Par ailleurs, le ministère n'a pas évalué l'ensemble des routes provinciales pour déterminer si le programme d'entretien atteint l'objectif de protection des routes provinciales et de prolongation de leur durée d'utilisation, en particulier dans le Nord de l'Ontario.

Nous ne sommes pas d'accord avec la deuxième recommandation du Comité, car elle n'oblige en rien le ministère des Transports à prouver que ses activités de surveillance routière sont efficaces et permettent d'assurer le respect des normes de sécurité routière et d'obtenir le rendement voulu des entrepreneurs. Le Comité se contente simplement de demander au ministère de lui faire rapport de ses activités. Le ministère doit être prêt à soumettre tous les entrepreneurs à des vérifications indépendantes et justes à intervalles réguliers pour obtenir l'assurance que les normes sont respectées, et nous estimons qu'il doit mettre sur pied un programme de surveillance clair et transparent pour ce faire. Nous ne sommes pas convaincus que le ministère est déterminé à assurer une surveillance rigoureuse. Nous croyons plutôt qu'il préfère s'en remettre à la « bonne volonté » des entrepreneurs privés.

RESPECT DES PRINCIPES D'ÉCONOMIE ET D'EFFICIENCE

Nous sommes entièrement d'accord avec l'évaluation du vérificateur suivant laquelle le ministère n'a pas réalisé des économies de 5 % pour quatre contrats vérifiés dans le cadre de son rapport de 1999. En fait, puisque ces contrats couvrent près de 20 % du réseau routier provincial, nous sommes d'accord avec le vérificateur pour dire que les contrats futurs devront générer des économies beaucoup plus importantes afin d'atteindre les économies globales de 5 % nécessaires pour assurer la mise en œuvre efficace de la sous-traitance. Le ministère n'a pas répondu de façon satisfaisante à ces conclusions au cours des audiences du Comité, se contentant plutôt d'insister sur le fait que les frais de

financement des biens d'équipement, par exemple, devraient être inclus dans les estimations des coûts assumés par le gouvernement pour assurer la prestation directe des services, chose, dans l'ensemble, qu'il ne fait plus.

Nous sommes tout particulièrement préoccupés par le fait que le ministère ait été incapable de fournir des renseignements détaillés sur les économies estimatives réalisées dans le district pilote de Chatham, qui sont censées s'élever à 900 000 $. Le ministère a déclaré que « les économies réalisées par le gouvernement dans le cadre de la sous-traitance de l'entretien des routes du district de Chatham correspondaient à l'écart entre le coût estimatif de la prestation directe des services par le ministère et le coût du contrat. Le ministère tient à ce que le coût de la prestation directe des services demeure confidentiel pour des raisons commerciales ». Cette déclaration est extraordinaire, car elle permet au ministère de ne pas divulguer d'une façon généralement reconnue les économies de coût réelles du programme de privatisation. C'est inacceptable, en particulier à la lumière de la divergence qui existe entre le vérificateur provincial et le ministère sur le plan de la comptabilité des économies.

MÉTHODE PROVINCIALE PROPOSÉE

Le ministère des Finances élabore présentement une politique publique afin de résoudre le problème de la méthode employée pour calculer le financement de tous les contrats du gouvernement. Le rapport dit que le « Comité est arrivé à la conclusion que la méthode proposée par le ministère des Finances contribuera à résoudre la divergence entre le ministère et le Bureau du vérificateur provincial au sujet des économies réelles réalisées dans le cadre du projet de sous-traitance ». Nous ne sommes pas d'accord avec cette conclusion. Nous ne croyons pas vraiment à la résolution de la divergence puisque le ministère a déclaré qu'il ne documentera pas les coûts estimatifs de la prestation directe des services pour prouver qu'il a réalisé les économies estimatives prévues. De plus, nous appuyons la position du vérificateur lorsqu'il dit que le ministère devrait inclure dans ses calculs les frais d'intérêt sur le capital et nous doutons que la directive sur l'évaluation et la tarification des services gouvernementaux fournisse au ministère des lignes directrices pertinentes pour faire en sorte que les frais de financement soient calculés correctement.

CONFORMITÉ AUX POLITIQUES, AUX PROCÉDURES ET AUX MODALITÉS DES CONTRATS

Dans un district où des contrats de sous-traitance gérés étaient arrivés à échéance, le vérificateur a remarqué que de nouveaux contrats avaient été octroyés sans égard au rendement passé des entrepreneurs. Les dernières évaluations du rendement consignées remontaient à 1997.

À la page 18 du rapport, on peut lire ce qui suit : « Pour faire en sorte que seuls les entrepreneurs compétents soient sélectionnés et que l'on obtienne le meilleur rapport qualité-prix possible, le vérificateur provincial a recommandé que le ministère évalue officiellement tous les entrepreneurs à la fin de leur contrat d'entretien et avant d'octroyer de nouveaux contrats. De plus, le ministère doit mettre au point un système permettant aux régions d'échanger des renseignements sur le rendement passé des entrepreneurs ». Nous sommes tout à fait d'accord avec ces recommandations. Le Comité s'est toutefois contenté de recommander que le ministère « effectue une évaluation du rendement des entrepreneurs à l'échéance de tous les contrats de sous-traitance ». Il a omis de préciser certaines conditions importantes d'un tel programme d'évaluation, que le ministère a dit envisager pour l'instant, comme une base de données provinciale sur les évaluations des entrepreneurs chargés de l'entretien. De plus, il est inexact de dire qu'il faut tenir compte d'une évaluation uniquement dans le processus de sélection des entrepreneurs et d'octroi de nouveaux contrats de sous-traitance. Il est **essentiel** que les entrepreneurs privés qui ne respectent pas les normes énoncées dans l'évaluation de leur rendement voient leurs possibilités de soumissionner et de décrocher d'autres contrats d'entretien grandement diminuées. Le ministère a indiqué qu'il envisageait d'instaurer une politique suivant laquelle les entrepreneurs dont le rendement est jugé insatisfaisant pourraient se voir interdire de soumissionner tout contrat du ministère pendant un certain temps. Or, je recommande que l'on **interdise formellement** aux entrepreneurs dont le rendement est jugé insatisfaisant de soumissionner tout contrat du ministère pendant une période donnée. De plus, un rendement médiocre **doit** entraîner une baisse de l'évaluation et réduire les possibilités de répondre aux appels d'offres du ministère.

Nous sommes également préoccupés par le fait que les entrepreneurs privés se sont montrés peu enclins à dépasser les normes minimales énoncées dans les contrats du ministère sans lui réclamer des montants importants à titre de rémunération supplémentaire. L'achat de sel supplémentaire pour les routes pendant une grosse tempête de neige est un exemple de coûts supplémentaires qui étaient fréquemment absorbés auparavant par le ministère à peu de frais. Nous soupçonnons que ces coûts supplémentaires, le cas échéant, s'ajoutent de façon imprévue à l'ensemble des coûts du programme. Or, ce qui est encore plus inquiétant, c'est que la réticence des entrepreneurs privés à engager des coûts supplémentaires, conformes aux spécifications des contrats, compromet la qualité et la sécurité des routes qu'ils desservent. Dans ma région, nous continuons de subir des fermetures de routes à cause des conditions climatiques inclémentes et du manque d'initiative d'un grand nombre d'entrepreneurs privés, parfois sous la direction du ministère, pour assurer l'entretien des routes l'hiver. Ces fermetures de routes fréquentes, qui ont semblé augmenter au cours des dernières années, continuent de causer beaucoup d'inconvénients aux résidents

locaux et ont des répercussions négatives sur l'économie du Nord-Ouest de l'Ontario.

CONCLUSION

Le ministère a été incapable à plusieurs reprises de démontrer au Comité le bien-fondé de ses affirmations sur divers sujets, se contentant de répéter que les normes continuaient d'être respectées et qu'il réalisait des économies. Son incapacité de fournir au Comité des preuves à l'appui des économies estimatives réalisées, principalement parce qu'il ne voulait pas révéler publiquement le coût de la prestation directe des services, est plus inquiétante encore. Le ministère peut ainsi répéter à son gré qu'il réalise les économies prévues, sans se sentir obligé pour autant de prouver ses dires au public. Le fait que le vérificateur soit en désaccord avec les pratiques comptables du ministère sur le plan des frais d'intérêt sur le capital demeure un gros sujet de préoccupation. Nous sommes convaincus que la directive sur l'évaluation et la tarification des services gouvernementaux proposée par le ministère des Finances ne résoudra pas cette question de façon définitive. Il continuera donc d'y avoir divergence d'opinions au sujet des coûts réels du programme de privatisation.

Ce qui ressort clairement de cet exercice, c'est que le passage à la privatisation intégrale de l'entretien des routes ne permet pas au gouvernement de réaliser les économies estimatives promises de 5 %. En fait, nous découvrons que ce programme, au bout du compte, pourrait coûter beaucoup plus cher aux contribuables. De surcroît, la détermination du gouvernement à aller de l'avant avec ce programme de privatisation risque de mettre en péril la qualité de nos routes. Le programme progresse à vive allure dans l'obscurité la plus totale, obscurité que le ministère semble résolu à maintenir.

Nous demeurons convaincus qu'il faut soumettre immédiatement à une vérification et à un examen indépendants tous les contrats d'entretien régionaux et contrats de sous-traitance gérés qui ont été conclus entre le ministère des Transports et des sociétés privées. On ne peut tout simplement pas faire confiance au gouvernement et au ministère des Transports lorsqu'ils affirment que les contrats d'entretien privés permettent de réaliser les économies promises sans mettre en péril la sécurité du public et la qualité des routes.

Veuillez agréer mes sincères salutations.

Michael Gravelle, député
Thunder Bay-Superior-Nord